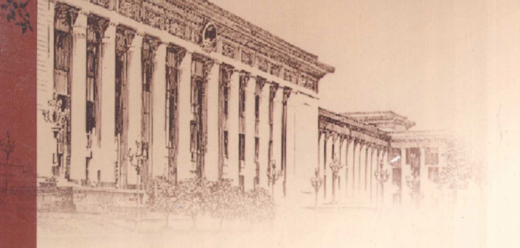


论人大的监督权

The Superintendence of the National People's Congress

李凤军 著

中国政法大学出版社

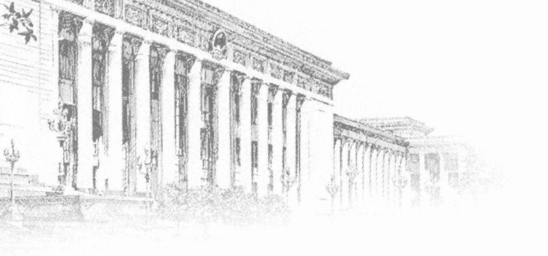
论人大的监督权

The Superintendence of the National People's Congress





定价：36.00元



论人大的监督权

The Superintendence of the
National People's Congress

李凤军 著

中国政法大学出版社

2015 · 北京

图书在版编目（CIP）数据

论人大的监督权/李风军著.—北京：中国政法大学出版社，2015.5
ISBN 978-7-5620-5851-9

Ⅰ.①论…　Ⅱ.①李…　Ⅲ.①全国人民代表大会－监督－工作－研究
Ⅳ.①D622

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第099971号

出 版 者　中国政法大学出版社
地　　址　北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址　北京100088信箱8034分箱　邮编100088
网　　址　http://www.cuplpress.com（网络实名：中国政法大学出版社）
电　　话　010-58908289(编辑部)　58908334(邮购部)
承　　印　固安华明印业有限公司
开　　本　880mm×1230mm　1/32
印　　张　9.375
字　　数　235千字
版　　次　2015年5月第1版
印　　次　2015年5月第1次印刷
定　　价　36.00元

CONTENTS

目　录

第一篇　绪　论

第三篇　人大行使监督权的组织及运行机制

第四篇　人大监督权运行过程中存在的问题及成因

第五篇 完善人大监督的路径探索

第一篇　绪　论



第一章

人民代表大会制度的理论、实践和法律基础

第一节 人民代表大会制度的理论基础

人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式，是中国的根本政治制度。半个多世纪以来，人民代表大会制度不断完善和发展。在国家政治生活中任何制度都有其存在的理论依据，人民代表大会制度也不例外，关于人民代表大会的理论基础是什么的问题，我们需要作出回答。首先必须要说明的是人民代表大会制度是马克思的政治学说中关于无产阶级专政政权建设理论在中国的应用，而马克思提出这一学说又主要来自卢梭（Rousseau）的理论。卢梭在他的名著《社会契约论》中提出了如下学说：①主权在民。国家的公民是社会契约的参与者，那么在商讨国家大事的问题上，每一个公民都具有同等的投票权，而这种权力不应该受到财产、地位、教育等因素的影响。②主权不可分割、不可转让。因此各种国家权力的行使都只是受主权者的委托，执行主权者意志的行为，被认为是主权各个部分的那些权力都只是从属于主权的，并且永远要以至高无上的主权者的意志为前提，那些权力都只不过是执行主权者的意志而已。基于此，卢梭鲜明地反对被后世资产阶级议会采用的孟德斯鸠（Montesquieu）的三权分立理论。③公共意志说。国家的法律应当是公共

意志的体现，而非个人或团体的思想意志。如果法律不能体现公共意志，则契约失效，人民收回其委托出去的权力，政府应当解散，人民可以另组政府。这些理论为马克思的国家政权理论提供了十分重要的理论基础。[1]

而马克思、恩格斯不仅在理论上进行了继承，同时还在长期的工人革命实践中对无产阶级的政权形式做出了一定程度的探索。早在巴黎公社之前，马克思就指出："尽管资本主义议会制度建立后，资产阶级的统治通过议会的形式体现出来，而议会是由选举产生的，又是立法机关，因而相对于封建主义来说在历史上是一个进步，但是资产阶级却因此把议会改为民意机关，认为它能代表民意，因而体现了人民主权……"[2]而巴黎公社以后，马克思、恩格斯总结了巴黎公社的经验教训，完善了其建立人民的代表机关的理论。马克思、恩格斯设想、规划了一个"人民的代表机关"，而这种设想深受 1848 年欧洲革命的影响，由于马克思在这场革命中深深地感受到无产阶级才是真正代表民意的阶级，因此他们明确地提出建立新型无产阶级国家政权的理论。关于"人民的代表机关"，他们指出："公社必须由各个选民投票选出的城市代表组成，这些城市代表对选民负责，随时可以撤换，其中大多数自然会是工人，或者是公认的工人阶级的代表，它不应当是议会式的，而应当是同时监管行政和立法的工作机关，警察不再是中央政府的工具，而应当成为公社的勤务员，像所有其他行政部门的公职人员一样由公社任命，而且随时可以撤换；一切公职人员像公社成员一样，都应归公社。总之，一切社会公职，甚至原应属于中央政府的为数不多的几项职能，都应由公社

〔1〕 高冰："论人民代表大会制度的理论基础"，载《现代商贸工业》2011 年第 16 期。

〔2〕 《马克思恩格斯全集》（第 22 卷），人民出版社 1965 年版，第 542 页。

中的官吏执行，从而也在公社的监督之下。”〔3〕而正是这些无产阶级经典著作的论述奠定了人民代表大会制度的理论基础。

1940 年毛泽东在《新民主主义论》中分析中国革命的前途时明确提出了人民代表大会理论。他说：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。”〔4〕他指出，民主集中制就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主相结合，按照这个原则组织起来的人民代表大会制度，既能使各级人民代表大会有高度的权力，又能使各级政府集中处理自己的事务。〔5〕毛泽东认为，要保证人民民主，就必须有监督，“只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”〔6〕在他看来，人民代表大会就是人民监督政府的基本形式。〔7〕

刘少奇强调，为了推进社会主义民主，必须加强各级人大对各级政府的监督。他指出：“人民代表大会制度既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。全国性的重大问题，经过全国人民代表大会讨论和决定，在它闭会期间，经过它的常务委员会讨论和决定。我国的人民代表大会就是这样能够对重大问题作出决定并能够监督其实施

---

〔3〕《马克思恩格斯全集》（第 17 卷），人民出版社 1965 年版，第 542 页。

〔4〕《毛泽东选集》，人民出版社 1964 年版，第 638 页。

〔5〕《毛泽东选集》，人民出版社 1964 年版，第 958 页。

〔6〕薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上卷），中共中央党校出版社 1991 年版，第 157 页。

〔7〕《彭真文选（1941～1990 年）》，人民出版社 1991 年版，第 223 页。

的国家权力机关。"[8]刘少奇进一步指出："我国的全国人民代表大会完全统一地行使国家的最高权力，而我们的国家行政机关，从国务院到地方各级人民委员会，都由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会这样的国家权力机关产生，受它们的监督，并可以由它们罢免。"[9]他强调，依法罢免人民代表大会或者政府工作人员，是人民很重要的一项权力，在必要的时候应当予以实施。在这方面需要多加宣传，以教育人民行使自己的这种权力。[10]

邓小平同志在20世纪50年代指出，我们的国家政权属于人民，全体人民都有权力选派自己的代表去管理国家的事务，而人民自己则有权力通过人民代表大会和其他各种机会去经常监督国家机关的工作。[11]他认为，人民代表大会制度真实地反映出我国现实生活中的政治关系，具有最广泛的人民性，它能够切实地保障全体人民的利益。[12]他主张，为了健全国家的民主生活，应当使人民代表大会成为充分反映人民意见和要求、开展批评和争论的讲坛。[13]

十一届三中全会以后，邓小平同志作为我们党第二代领导集体的核心，把马克思主义的普遍真理同当代中国的实际相结合，创立了建设有中国特色社会主义的理论。他从这一理论的基本原则出发，指出"我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度"[14]。邓小平多次强调，中国有自己的特点，我

---

〔8〕《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年版，第157页。
〔9〕《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年版，第157页。
〔10〕《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年版，第174页。
〔11〕《民政工作手册》（第5辑），第24页。
〔12〕《民政工作手册》（第5辑），第28页。
〔13〕《邓小平文选》（第1卷），人民出版社1993年版，第211~212页。
〔14〕《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第240页。

们只能按中国的实际办事，外国的经验可以借鉴，但不能照搬。[15]我们还是搞民主集中制的人民代表大会制度，西方的两院制不能搞，西方的多党制不能搞。邓小平特别指出："中国人民今天所需要的民主，只能是社会主义民主或称人民民主，而不是资产阶级的个人主义的民主。……我们实行的民主集中制。这就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。"[16]

第二节　人民代表大会制度的实践基础

在人民代表大会制度的产生过程中，在理论上是马克思的政权建设的理论，而在实践上正如同马克思主义的发展，主要先是由前苏联来完成的，虽然说巴黎公社对人类历史有积极的意义甚至伟大的贡献，但是真正对人类历史有深刻影响的尤其是对我国人大制度有直接影响的是前苏联的苏维埃制度。

苏维埃一词，是俄文"Советы"的汉语音译，即"代表会议"或"会议"。前苏联的苏维埃制度的政治基础是俄国劳动人民在反对沙皇专制统治的革命斗争过程中创造出来的政权组织形式。1917 年俄国二月革命后，工人、农民和士兵建立的各种苏维埃组织广泛发展。为适应革命形势，1917 年 6 月，全俄苏维埃在彼得格勒举行第一次代表大会，使得苏维埃从过去独立、分散的群众组织变成全国性的统一组织。1917 年 11 月 7 日，俄国十月革命爆发，在胜利当天下午召开的全俄苏维埃第二次代表大会上通过了列宁起草的《告工人、士兵与农民书》和土地法令、和平法令，宣布全部政权归工农兵代表苏维埃，标志着苏维埃成为正式的国家权力机关。1918 年通过了全俄的第一部宪法，正式确立

〔15〕《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社 1993 年版，第 229 页。
〔16〕《邓小平文选》（第 2 卷），人民出版社 1993 年版，第 161 页。

了十月革命所建立的苏维埃代表大会的政权形式，该宪法明确规定了俄国的政治体制是：全俄苏维埃代表大会为国家最高权力机关，它有权修改宪法和制定法律，决定内政外交、战争与和平、经济政策、预算赋税、公债、关贸、货币、度量衡、行政区划、领土等一系列重大的方针、政策、原则，并且还有任免人民委员会成员的职责。宪法还规定，苏维埃代表大会每两年至少举行两次，大会由工农兵和哥萨克的代表来组成。此后在 1922 年苏联正式成立后，苏维埃代表大会又成为全苏的最高权力机构。而在这其中由联盟苏维埃和民族苏维埃所组成的苏联中央执行委员会在代表大会闭会期间成为国家的最高权力机关，苏联中央执行委员会主席团在苏联中央执行委员会闭会期间为苏联的最高立法、执行和指挥机关。而在苏联中央执行委员会下设最高法院，负责法律解释，司法审查，解决加盟共和国纠纷，审查高级公职人员的案件。此外，加盟共和国也与中央相应设立苏维埃代表大会及中央执行委员会，中央执行委员会组织自己的执行机关人民委员会。

而在前苏联 1936 年宪法颁行后，整个苏维埃制度又有所调整。第一，前苏联的最高权力机关撤销了中央执行委员会，其机关的名称由原来的“联盟苏维埃代表大会”改为了“苏联最高苏维埃”。绝大部分的权力都是由苏维埃主席团来行使。最高苏维埃是唯一的立法机关。第二，在选举制度方面，它改变了过去选举制度的“阶级原则”、“不平等比例原则”。遵循的是普遍的、平等的、直接的和无记名投票的社会主义民主选举原则。第三，政府的名称由人民委员会改为部长会议。第四，将检察机关从最高法院中独立出来，最高检察机关负责对所有部门所有公职人员以及公民遵守法律的情况行使检察权，是法律监督机构。第五，这次宪法还明确划分了两个级别的苏维埃，即中央一级的苏维埃和地方一级的苏维埃。其中中央一级的苏

维埃包括全苏联、加盟共和国和自治共和国的苏维埃，而地方级的苏维埃包括边疆区、省以下的各级苏维埃。加盟共和国和自治共和国的苏维埃设立最高苏维埃主席团，政府为部长会议，这和苏联最高苏维埃是一致的，而地方苏维埃是由劳动者代表苏维埃选出执行委员会来管理行政事务，因为边疆区、省、自治省、州、区、市、村各级的劳动者代表苏维埃是国家的权力机关，是议行合一的政权机关。

正是在这些方面的探索，为我们国家的人民代表大会制度提供了宝贵的经验。当然前苏联在政权组织形式建设的过程当中也存在着不少问题，这使得它除了提供成功建设的经验外也提供了一些反面教材。

第三节　人民代表大会制度的法律基础

一、民主集中制体现和包含了人大的监督

我国是人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。《宪法》第2条第2款规定："人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。"这表明，我国的政权组织形式是人民代表大会制度。总的来说，人民代表大会制度的基本内容就是：国家权力机关是由人民代表选举组成的各级人民代表大会，通过人民代表大会组织国家机构，行使国家权力。新中国成立后，毛泽东提出的民主集中制原则被之后颁布的宪法相继确认，成为人民代表大会制度的组织原则。根据《宪法》第3条的规定，我们可以看出民主集中制原则的具体表现：第一，在国家机关与人民的关系上，"全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。"这表明，建立国家权力机关的前提和基础是民主的实现，

这是民主集中制民主方面的体现。第二，在国家权力机关与其他国家机关的关系上，“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”其他国家机关由国家权力机关产生，这体现了民主集中制的民主方面；其他国家机关对权力机关负责，受其监督，又体现了民主集中制的集中方面。第三，在中央和地方国家机关职权的划分上，“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这既有利于中央权力的集中统一，体现了民主集中制的集中方面，又充分发挥地方的积极性，体现了民主的一面。总之，人大的监督职能在民主集中制里体现得比较充分。

二、人大监督是国家权力机关的属性

我国宪法规定，人民代表大会是国家权力机关，全国人大是最高国家权力机关，地方各级人大是地方国家权力机关。第一，人民代表大会的权力来自人民的委托。在我国，人民是国家的主人，人民享有国家权力，但是人民并不直接行使国家权力，而是通过选举人民的代表，把国家权力委托给由人民代表组成的人民代表大会行使。第二，人民代表大会独自掌握国家权力，是国家权力集中的唯一机关。法律的制定和通过、国家意志的实现都是人民代表大会的权力。但是，人民代表大会的各种权力并不独立行使，也不可能独立行使，将部分权力委托与授权给其他国家机关行使。国家行政机关、审判机关和检察机关分别行使国家行政权、审判权和检察权，它们由人民代表大会产生，所行使的权力来自人民代表大会的委托。从组织上看，它们与人民代表大会的关系是产生和被产生的关系；从权力上看，是委托和被委托的关系。由此可知，人民代表大会将权力委托给其他国家机关行使之后，对权力实施监督是有必要的，更是有利的。“正是因为民主权力行使的这种间接性、委托性，决定了权力制约的必要性和可

能性。"[17]所以说,"实施监督乃是人民代表大会这一国家权力机关所固有的职能。"[18]当然,还有很多的法律都对人大的监督权进行了直接或者间接的规定。比如,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,《立法法》,《全国人民代表大会组织法》,1954年、1975年及1978年《宪法》,《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》等法律文件从各个角度、各个方面规定了人大的监督职权,规范了人大的监督行为,是人大监督职权直接的法律依据。

第四节 人民代表大会制度对前苏联的经验借鉴

前苏联的苏维埃作为一种新型的政权组织形式,对社会主义国家,特别是对我国的政权建设产生了十分重要的影响。但是,这种政权组织形式并没有真正发挥它的作用。特别是斯大林时期,个人专断独裁,党内民主和人民民主荡然无存。苏维埃变得徒有虚名,这值得我们深思。同样,在选举制度方面,布尔什维克党实际上直接委任干部,使得前苏联宪法规定的选举制度在实际上流于形式,这些问题在我们国家同样存在,也值得我们深思。当然必须指出苏维埃制度虽然在斯大林模式下存在许多弊端,但前苏联作为最早的社会主义大国,其许多成就值得我们借鉴和延续。那么前苏联的苏维埃制度在哪些方面对我国的人民代表大会制度具有指导意义呢?

---

〔17〕 李龙:《依法治国——邓小平法制思想研究》,江西人民出版社1998年版,第218页。

〔18〕 张炜:《人民代表大会监督职能研究》,中国法制出版社1996年版,第8页。

一、列宁的苏维埃制度建设思想深化了对社会主义国家政体的认识

马克思和恩格斯提出在社会主义国家应该实行的是民主制，要坚决否定独裁。因此，列宁在马克思、恩格斯的思想基础之上，结合前苏联国情进一步深化了对社会主义国家的政体的认识。首先，列宁认识到应该正确处理法律、党和政权三者之间的关系，这是马克思、恩格斯没有具体阐述的方面。列宁认为，党和政权的关系是，无产阶级是社会主义国家的领导核心，并且认为这是一条应该长期坚持的路线，不可动摇。对于党和国家的关系而言，二者不可混同，应在思想上树立党政分离的意识，这是列宁在具体实践中得出的真知，要区分党的任务、职权和国家的任务、职权。党是对整个国家机关的工作进行总的领导，而不是具体实践，更不是频繁干预。在党、法律、国家三者关系中，法律应该放在最高位置，其他权力不能凌驾其上，而党应该在宪法范围内实施领导。但是，由于各种原因，列宁的种种思想并未真正地付诸实践。这三者关系的处理，为人民代表的职权明晰和权力运行提供了依据。其次，对于国家的管理，列宁结合了马克思倾向的个人管理制和集体管理制。在十月革命后，管理形式主要倾向于集体管理制，但是这种管理制度在具体实践中的问题越来越严重，导致了一系列的问题。由此，列宁开始思考如何解决这些问题，所以提出了采用集体管理制和个人管理制相结合的方式来管理国家。这种制度的优点是能够具体问题具体分析，避免了一刀切的思想。列宁草拟了在苏维埃机关管理工作中个人负责制文件，以及人民委员会和劳动国防委员会的工作职责。列宁的这些举措并没有忽略集体管理制，相反，他充分发挥广大农民工人在国家事务中的参与权利，保障他们在具体事务中成为管理者的

权利。这些理念对人民代表大会制度无论从产生还是发展都有一定的指导意义，并且真正确立了人民是国家主人的思想。最后，列宁注重在体制上保障人民群众对国家权力的监督。这种监督的保障，从另外一个侧面来说，可以认为是列宁在前苏联当时实行任命制的制度之下发现政治中潜伏着危险而提出来的，当时苏联的任命制导致了无产阶级先进阶层的管理代替了劳动者自治。列宁建立的这种权力的监督机制的核心同样是人民监督，也正因为如此，列宁才把这种权力监督转为在体制上的监督。这与人民代表大会制度中的人大监督权能是一致的，也为人民代表大会具体职能的确定起到了重要的指导作用。

二、列宁的苏维埃制度建设思想对我国人民代表大会制度的意义

列宁苏维埃制度建设思想探索了苏俄民主制度建设的规律，为我国社会主义政治建设提供了宝贵经验。与我国相同的是，苏维埃政权也是建立在落后的经济文化和社会主义政治发展不健全的基础之上的，因此，从这个角度来说，对我国的人民代表大会制度意义重大。首先，列宁在苏维埃共和国的建设中，始终把人民当家做主作为制度建设的出发点，以人民的利益为落脚点，这样的工作方法本身就是人民群众认同和支持的。其次，列宁敢于面对刚刚建立不久的苏维埃政权的诸多缺点和漏洞，并且在群众对苏维埃政权产生怀疑的时候，仍能够坚持完善政权内部组织建设，加强民主监督，实行党政分开，从而渐渐取得了群众的信任。列宁对苏维埃民主制度的探索可以为我国的人民民主制度，特别是人民代表大会制度提供借鉴，即要以人民认可、并从内心深处支持为原则，实行真正的民主。再次，要认识到具体国情的现实性和具体举措的现实性。在民主意识低下、内外交困的俄国，认清国情是一切工作的前提。所以在这种环境下，列宁注重

民主制度的可操作性和政治建设的合理性。对于我国而言，充分认识国情，才是人大监督职权发挥积极作用的基础，切不可不切实际。最后，苏维埃制度告诉我们一定要走一条直接民主和间接民主相结合的道路，并处理好民主和集中的关系。同时，既要强调党的领导权的发挥，又要注重人民监督和人民参与的实现。监督权的直接和间接的结合是有效发挥人民民主专政优势的重要方法。

第二章

人民代表大会制度在不同时期的发展

第一节　井冈山时期

我国的人民代表大会制度既是借鉴了外来的经验，也是一条自己走出的道路，我国人民代表机构最早是在苏区的革命根据地建立起来的。1927 年大革命失败后，毛泽东就曾向湖南省委提出过建设工农兵代表苏维埃政权的主张，但因秋收起义失败而告终。而在当年 11 月，中共中央临时政治局扩大会议把建立工农兵代表苏维埃作为正式任务提了出来。而在井冈山革命根据地建立起来以后，为了实现对各革命根据地的统一领导，在 1931 年 11 月，于江西瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《苏维埃地方政府组织条例》，并宣布成立中华苏维埃共和国。大会选举产生了工农兵代表大会执行委员会，组织了临时中央政府人民委员会。

在 1934 年 1 月第二次全国工农兵代表大会上，毛泽东等同志根据两年来的经验教训总结并修改了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，在这一时期，工农兵苏维埃有以下特点：首先，在政权性质上，《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定中华苏维埃政权所建设的，是工人和农民的民主专政国家。苏维埃政权是属于工人、农民、红色战士及一切劳苦民众的，在苏维埃政权下，所有工人、农民、红色战士及一切劳苦民众都有权选派代表掌握政权，

只有军阀、官僚、地主豪绅、资本家、富农、僧侣及一切剥削人的人和反革命的分子，是没有选举代表参加政权和政治上自由的权利的。[1]其次，在政权组织形式上，全国工农兵苏维埃代表大会为最高政权机关，在大会闭会期间，全国苏维埃临时中央委员会为最高政权机关。在中央执行委员会下组织人民委员会，由工农兵代表大会选举产生，对代表大会及其执行委员会负责、报告工作并受其监督。人民委员会负责处理日常事务，发布一切法令和决议案。中央执行委员会下组织最高法院行使审判权。最后，在地方上也实行苏维埃政权。地方政权完全实行议行合一，设立省、县、区、乡四级苏维埃代表大会，在省、县、区三级大会闭会期间，由大会选出的中央执行委员会行使权力，乡级以下设立执行委员会，由主席团主持经常性的工作。从以上内容看出，我国早期工农兵苏维埃政权，由于没有自己的经验，基本照搬苏联。但是中华苏维埃共和国政权的建设，为中国共产党积累了丰富的政权建设经验，这些经验对我国实行人民民主专政，实行人民代表大会制度提供了有益的启示。

第二节　抗日战争时期

到了抗日战争时期，由于日本帝国主义的侵略，民族矛盾成为矛盾的主要方面。1937 年国共两党合作，建立抗日民族统一战线，共产党领导下的根据地性质发生了变化。从 1937 年 10 月起，陕甘宁边区开始在所属各县、区、乡组织普选，召开各级参议会，建立了与国民政府名称、形式相同的政权组织。在此基础上，1939 年 1 月 15 日，召开陕甘宁边区第一届一次参议员大会，

〔1〕 参见《中华苏维埃共和国宪法大纲》(1931 年 11 月 7 日中华苏维埃第一次全国代表大会通过，1934 年 1 月修改)，载中央档案馆编：《中共中央文件选集十(1934 ~ 1935)》，中共中央党校出版社 1991 年版。

建立了陕甘宁边区参议会，作为边区代议机关。而参议会制度最大的特点就是“三三制”原则。在1940年3月6日，毛泽东在为中共中央起草的题为《抗日根据地的政权问题》的党内政权建设指示一文中，首先提出了参议会政权的“三三制”原则，即在人员分配上，“共产党员占1/3，非党的左派进步分子占1/3，不左不右的中间派占1/3。”同时边区和县设参议会为地方最高政权机关，选举同级政府和法院，行使行政权和司法权，它们对参议会负责，受参议会监督；参议会闭会期间，由常驻会行使其职权；县以下只设参议会或代表会，实行议行合一。而根据《陕甘宁边区各级参议会组织条例》规定：“参议会的目的，只有一个，就是要打倒日本帝国主义，建立新民主主义的中国。”革命根据地政权组织建设大大促进了根据地的建设和我国抗日战争的胜利。

第三节　解放战争时期

1945年抗日战争结束后，国共两党统一战线破裂，这意味着抗日民族民主政权形式参议会制度的结束。中国共产党决定以人民代表会议取代参议会制度。早在1940年，毛泽东在《新民主主义论》中分析中国革命的前途时，第一次正式提出中国未来的政权组织形式是要建立人民代表大会制度。1945年10月14日，陕甘宁边区参议会常驻会和边区政府联合发出通知，要求把乡级参议会改为乡人民代表大会，随后，在晋察冀边区的一些省也很快召开了人民代表大会，选举省政府委员会。1947年后，又相继在解放区的内蒙古、华北、东北等地，召开了各级人民代表大会。1948年，各解放区普遍建立各级人民代表大会。此时毛泽东在晋绥干部会议上的讲话中指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会

议，是一项极可宝贵的经验。只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。这样的人民代表会议，现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”[2]至新中国成立前，人民代表大会制度成为新中国成立后地方政权向人民代表大会制度过渡的普遍形式。

第四节　社会主义建设时期

随着解放战争的节节胜利，中国共产党在即将取得全国政权的情况下，中共中央发布“五一口号”，提出召开政治协商会议，讨论并实现召开人民代表大会，成立民主联合政府的主张。而政治协商会议的召开具有重大历史意义，它组织产生了新中国的国家机构，使国家政权自共产党从国民党手中夺得之后，先由社会各界协商产生的机构代管，再过渡到由人民选举产生的人民代表大会手中。而随着全国的基本统一，普选的条件逐渐成熟。从1953 年 7 月到 1954 年 5 月，在全国范围内开展了基层人民代表大会代表的选举工作。这次选举工作是完全按照 1953 年中央人民政府颁布的《选举法》进行的。这是中国历史上规模空前的一次伟大的民主运动，使中国人民经历了一次亘古未有的民主洗礼。这次全国范围的民主选举实践为人民代表大会制度的确立奠定了坚实的群众基础。到了 1954 年 9 月 15 日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，标志着中国人民代表大会制度的正式建立。第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国的第一部宪法，选举产生了新中国的第一届领导人，制定了新中

---

〔2〕《毛泽东选集》（第 4 卷），人民出版社 1991 年版，第 1308 页。

国的第一批规范性文件。同时，也确立了中国人民代表大会制度。这是一件了不起的大事。1954 年《宪法》第 2 条第 1 款规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。"1954 年《宪法》还规定了人民代表大会的地位、性质、享有的职权和工作规则，规定了人民代表大会和人民政府以及法院、检察院之间的关系等。人民代表大会制度的确立向世界宣告：中华人民共和国是实行主权在民的社会主义民主国家，是力图按照宪法办事的社会主义法制国家。人民代表大会制度的建立是一件划时代的事情，但是它的发展却并不一帆风顺，而是经历了一个十分曲折的过程。从 1954 年 9 月到 1957 年 5 月，这是人民代表大会制度顺利发展的时期。在这段时期里，各级人民代表大会认真履行宪法赋予的职权，决定全国和地方的重大问题，制定了一批重要的法律、法令，是人民代表大会制度建设和人民代表大会工作开展得最好的时期之一。特别是全国人民代表大会及其常务委员会，工作取得显著成效，制定了 80 多件法律、法令，决定了第一个五年计划和黄河综合治理方案，听取和审议了国务院和有关部委的 20 多项工作报告，而且提出了在地方设立人大常委会的建议。但从 1957 年"反右"运动之后，人民代表大会制度发展受阻。同年 6 月召开的一届全国人大四次会议，就开成了一个反右派的会议。人大工作严重削弱，民主风气受到严重破坏，刚刚开头的讲法之风严重倒退，对人大制度和人大工作的探索被迫中断。到 1966 年"文化大革命"开始之后，人民代表大会制度就名存实亡了。在党的十一届三中全会之后，我国的人民代表大会制度得到了恢复与发展。这其中的进步主要就体现在 1982 年《宪法》上，1982 年《宪法》大大完善了人民代表大会制度，推进了国家民主法制建设，为人民代表大会制度的进一步发展完善奠定了良好的基础。

第三章

中外立法机关的异同

第一节　国外议会产生的历史条件

我们要研究人民代表大会制度，要认真地去考察分析它的优点和存在的问题，那么我们就要进行对比，而最好的对比方向就是同西方的议会制度做比较，而著名学者蔡定剑给议会制度所下的定义就是：“议会制度是资产阶级在同封建专制主义斗争中，以分权理论为基础建立起来的一种民意代表机关。”[1]议会一词来源于拉丁文，原意是谈话式辩论，最初以一种代表们集会的形式出现，而现代意义上的议会最早起源于英国，是从封建性质的等级会议演变而来的，而它的产生有独特的经济、政治、文化背景。

一、经济条件

在欧洲中世纪步入尾声的时刻，整个欧洲就蕴含着一个生产力变革的重要因素，城市的兴起，行会的不断发展，给西欧经济注入了不少活力。在 13 世纪的意大利，佛罗伦萨、威尼斯等城市发展壮大，商人作为市民阶级的一个极其重要的组成部分，为了自身利益的最大化，必然要求与统治城市的领主分权。而在与

---

〔1〕 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社 2003 年版，第 93 页。

城市领主的斗争当中，他们逐渐有了议会制度的萌芽，逐渐发展，逐渐演变为今日议会制度的雏形。到了新航路开辟以后，引发西欧极大变革的价格革命，进一步催生了资产阶级的壮大和封建阶级的衰落，进一步促进了议会的发展。而这个果实最早在英国结出。

二、文化条件

同样在封建社会末期，资本主义经济因素的成长、工业和商业的发展促进了私有制的发展。为了保护私有经济的发展，西欧在中世纪后期出现了罗马法的复兴运动。而文艺复兴就是资产阶级试图用古希腊、古罗马文化去反对封建意识形态和政治统治，从而建立起自己的思想体系和政治统治。而希腊罗马的传统，尤其是罗马法的传统，就是西方议会产生的一个很重要的文化传统。

在西方的先哲中，有很多这样的理论著述，比如柏拉图（Plato）的混合政体论，提出君主制的智慧和民主制的自由相结合的政体，他认为这样既能使国家实行聪明而强有力的统治又能给人民以自由，显然英国的君主立宪政体有他混合政体论的影子。而亚里士多德还对政权结构进行了分析，他指出一切政体都由三个基本要素构成，一是议事功能，二是行政功能，三是审判功能。他坚决主张法治，反对个人专断独裁，认为包括君主在内都应当遵守法度。显然这样的思想成为后来资产阶级反对专制统治的重要工具。此外，像波利比阿（Polybius）、西塞罗（Cicero）这样的思想家还提出立法、行政、监督、司法机关分权制衡的政体设计方案，而这样一些民主思想，正如远航时的指南针，给在中世纪黑暗的海洋中游荡的航船指明了方向，让资本主义这艘航船驶向了现代。

三、政治条件

除了经济发展和西方固有的文化底蕴，各国现实的政治条件也各有不同。像最早产生成形议会制度的英国就有自己独特的政治发展路线。13 世纪初，英王约翰在对法国的战争中多次失败，导致国内民怨沸腾，加之约翰不思进取仍然横征暴敛，导致各个阶级的不满，终于在 1215 年达到了总爆发，贵族发动起义，逼迫国王签署《自由大宪章》，并由贵族 25 人组成的委员会监督国王遵守宪章，而这个机构被认为是英国议会的开端。到了 1295 年 11 月 13 日，国王爱德华一世（Edward I）为了增额征收税款，特地召集新的议会开会，即“模范议会”。此次议会把各郡、市代表参加议会的比例分配方式确定为合法的制度，以后的各届议会只能遵循这项制度才能取得合法性。出席这次议会的有 400 多人，由三部分人构成：宗教领袖和贵族代表，他们属于特权阶级，由国王特诏赴会；每个市、郡各有 2 名教士、市民、骑士代表，他们由人民选举产生。代议制议会的主要形式此时已基本具备，骑士和市民被吸收到全国性政治会议中，也是议会史上具有划时代意义的事件。据此，人们称 1295 年的模范议会为“第一个代议性质的议会”。模范议会标志着真正意义上的英国议会的产生。1688 年的“光荣革命”后，议会的最高权力终于以成文法的形式被固定下来。1689 年通过的《权利法案》，宣布了议会是英国最高立法机关，再次否定了国王的征税权，确定了议会权力高于王权的原则，议会取得了决定性的胜利。当然《权利法案》并没有最终解决王权与议会权力的全部问题，但是它确定了现代议会制度的大框架。此后，英国议会制度又经历了一个不断完善的过程：国王的实际权力被不断削弱，在议会中下院的地位不断上升。与议会制度的发展同步进行的是英国的内阁制度、政党制度和选举制度。在王权被进一步削弱的过程中，实现了行政机构

由向国王负责到向议会负责的转变。到了 18 世纪中叶，国王基本上失去了对政府的控制权，并逐渐形成了一种议会至上的机制，行政部门尽可能实行议会赞成的政策。如果首相不能得到议会的支持，首相就应当辞职。行政部门如果出现政策失误，就会受到议会的追究。1783 年，小威廉·皮特（William Pitt the Younger）开创了一个惯例：如果内阁不能得到下院的支持，不仅要内阁总辞职，同时必须重新进行大选。随着现代议会制度的形成，英国的政党政治也开始发展，这也促进了议会制度的成熟与完善。托利党就是保守党的前身，辉格党则是自由党的前身。托利党主要代表天主教徒的利益，支持王权；而辉格党则代表新教徒的利益，反对王权。到了 19 世纪 30 年代，这两个政党都发育成熟，下院的民主化也在政党轮替的过程中为全社会所接受。

像这样的议会发展轨迹，其他的西方国家也大都类似，而这样的途径与中国是截然不同的。

第二节　议会组织类型及构成

这一部分介绍议会的类型和组织机构，使读者对其有一个基本的了解，从而能够对人民代表大会有一个更清晰的认识。

在当代西方国家，虽然议会事实上都处于守势，但从宪政的角度来说，各国议会的地位和作用仍存在很大的差别。这种差别不仅仅存在于宪法条文上，而且实际影响着国家的政治体制和政治生活。

从总体上说，西方国家议会职能模式基本上是和其政体模式相一致的，具体来说包括：

一、三权分立的美国模式

三权分立模式以美国、委内瑞拉等国家为代表。该模式的特

点是：①议会、政府、司法机关三者完全分离。议会中的各种立法提案都由议员提出，在形式上政府不能向议会提出法律案或预算案，议会成员不得同时兼任政府职务。②政府成员只向总统负政治上的责任，不向议会负连带责任，但总统却向国民负政治上的责任。议会不能对总统投不信任票，总统亦无权解散议会。这种典型的“三权分立”的政治制度，其理论渊源可上溯到西方启蒙时期思想家洛克（John Locke），他在所著的《政府论》中把国家权力分为立法权、执行权和联盟权。他认为议会是掌握国家立法权的机关，政府是掌握执行权的机关。他主张君主制国家中执行权应该属于国王，由国王任命大臣、法官以及其他公职人员并指导他们执行法律；联盟权也应该由国王行使。同时，他还强调立法权与执行权的分离，认为同一批人同时拥有制定和执行法律的权力，就会给人们的弱点以极大的诱惑，使他们动辄要窃取权力。孟德斯鸠发展和完善了洛克的分权学说。他认为，国家权力可以分为立法、行政和司法三种，这三种权力应该分别由不同的人或机关掌握，这样才能确保权力不腐败，保障人民的权力正确地行使。由于其能适应资产阶级反对封建专制制度的要求，所以在近代分权学说问世后，为资产阶级国家的宪法所普遍采用。

二、以行政为重点的法国模式

根据法国 1946 年宪法，法国是一个议会共和制国家，议会是三权的中心，即立法权受宪法的限制，行政权同司法权受法律和立法权的限制。现行宪法改变了原来的体制，使得总统的权力得到了加强，议会的权力遭到了削弱，从而把分权与制衡的权力重心由立法转移到行政。根据现行法国宪法规定，总统是以仲裁人和保证人的地位行使国家权力的。他不仅有权任命并领导政府，而且还有权在法定的期限之内要求议会重新审议其最后通过的法案，议会不得拒绝；总统有权就一切涉及公共权力组织的法

律草案提交公民复决；总统有权以命令宣布议会特别会议的召开和闭会。他在很大程度上控制着议会的立法权。俄罗斯的议会组织类型也属于法国模式。

三、以议会为重点的英国模式

该模式在英国、日本、德国、澳大利亚等国实行。这些国家的宪法明确规定，议会为最高国家权力机关，其地位居于行政和司法之上。这一模式是基于“议会是人民选出的代表，是人民的直接代言人，应当享有国家主权”，即所谓的“议会主权论”。因此，议会除了履行立法职能外，还应代表人民领导和监督政府。如现行《日本宪法》（1947 年实施）第 41 条明确规定，国会是国家最高权力机关，是国家唯一的立法机关。其含义是，不仅国家立法权由国会独自掌握，而且行政机关和司法机关也必须根据宪法的规定，以国会的意志为指导，来组织建设并分别行使其所应有的行政权和司法权。另外，不仅内阁的成立与存续必须依据国会的意志，而且内阁的财政预算，对外签订条约等也必须经国会认可；作为司法机关也同样要受到国会的控制。英国是一个实行不成文宪法的国家，议会的职能虽然没有明确的成文的法律规定，但议会内阁制的传统一直延续下来，内阁首相由议会中多数党的领袖担任，内阁成员由首相从议员中遴选产生。内阁亦对议会负连带责任，此即所谓责任内阁制。根据责任内阁制的原则，内阁必须得到议会的信任和支持，如果议会拒绝通过政府有关重要政策的议案、财政案，或通过了对内阁的“不信任案”，则内阁就应集体辞职。如果内阁拒绝辞职，则应提请英王下令解散议会下院，接着进行提前大选。如大选后原执政党仍占多数，内阁就可以继续留任，反之则必须辞职。但由于英国执政党议员通常都控制着议会下院的多数席位，在执政党议员不发生反戈的情况下，议会下院就很少通过政府的“不信任案”。

四、以议会为核心的瑞士模式

在英国模式下，政府虽然必须服从议会，但政府仍可在一定程度上反抗和制衡议会。但在瑞士模式下，政府则绝对服从议会。瑞士的中央最高行政机关为联邦委员会，由 7 名委员组成，分任 7 个部的部长。联邦委员会的委员都是由议会上下两院联席会议选举出来的。他们虽可以随时出席议会参加讨论，也可提出法律案于议会，但不能参加议会的表决，而且凡议会所决定的政策，他们都得服从，凡议会所通过的法律案，他们都得执行；他们对于议会所决议的法律不能要求议会复议，更不能因与议会政见不同而解散议会。以致有人提出，瑞士的行政机关更像是议会的一个委员会。

正是瑞士、英国模式中议会、行政这种密不可分的关系，故而有许多人将其称为“议行合一”的政治制度。其实，这种所谓“议行合一”与马克思主义理论及社会主义实践中的“议行合一”有着本质的区别。首先，二者体现了不同的阶级本质；其次，从技术方面来说，社会主义国家的“议行合一”才是真实的。在社会主义国家，代议机关在宪法上可以说具有至高无上的地位，一切其他国家机关包括行政机关和司法机关均受它领导，对它负责并向它报告工作。而在英、日等资本主义国家，议会只是对政府具有一定的控制权，而非领导权；同时，议会并不具有对国家司法机关的任何领导或控制能力。还应当指出的是，尽管西方各国代议机关存在上述四种模式的区别，但从总体特征来看，他们都是实行分权与制衡体制，只是表现形式和程度有所不同。

在议会的结构方面，一般多是采取一院制或两院制的构成形式。所谓一院制就是指议会由一个单一机构统一行使议会职权。而两院制则是议会由两个独立并行的机构组成，它们通常以不同的方式产生，分别开会行使议会职权。而根据材料统计，世界上

186个有议会的国家和地区中，采用一院制的国家和地区有115个，而采用两院制的国家和地区有71个，分别占61.8%和38.2%。[2]

在议会选举制度上，凡实行一院制的议会和实行两院制的议会的下院或众议院，一般都按照普遍、平等、直接原则，通过直接选举产生。大部分实行两院制议会国家的上院或参议院也由直接选举产生，其产生方式主要有以下几种：

（一）直接选举

在70多个实行两院制的议会中，有超过20个国家议会的上院全部或部分议员是由直接选举产生的。如美国、日本等国的参议院都是直接选举产生的。

（二）多种形式的间接选举

在70多个实行两院制的议会中，约20个国家议会全部或部分议员由间接选举产生，如荷兰、阿根廷、奥地利、法国等。

（三）州立法议会推派或选举

这种类型实际上属于地方选举或决定本地的上议院议员。如马来西亚、印度、德国等。

（四）任命或指定

至少有15个国家的议院上院由任命产生，约有10个国家的议会上院是部分由任命产生。比如加拿大参议院议员由总督任命，任职终生。

（五）世袭

个别国家有世袭议员，如英国上议院就是由各种贵族组成，世袭贵族只要年满21周岁，即成为上议院议员。

而在议会的内部组织方面，由于议会是一个代议机构、民主

---

〔2〕王晓民主编：《世界各国议会全书》，世界知识出版社2001年版，第195～237页。

机构，任何个人都不能行使议会职权。而议会的运转需要大量的日常工作，日常工作需要主持，这就有了议会的领导机构。在实行个人领导制的议会，就是议长、副议长主持议会日常事务。而集体领导制则主要指设立议会会议、主席团或议会执行局等机构，由他们处理议会日常任务。而随着国家和社会事务日益繁杂，使议会职能加强并日趋复杂化、专业化。这种情况促使议会委员会制度建立并发展，而委员会的建立和发展，表明议会的主要活动由议会转移到各种委员会，议会的大量工作是在委员会中进行的。此外，在议会活动中，还存在议会党团，所谓议会党团就是由议会中属于同一政党的议员组成的，以统一本党议员在议会中的行动为目的的政党集团。在现实的议会政治中，在内阁制国家，议会党团的作用较大，特别是占有议会多数席位的执政党，党的领袖凭借它来控制整个议会。在多党制国家，各政党往往通过议会党团同其他政党的议会党团纵横捭阖，决定进退，影响整个政局。

以上所述，就是西方国家议会组织的类型和构成。

第三节　人民代表大会组织构成

中国的人大共分为五级：全国人大；省、自治区、直辖市人大；设区的市、自治州人大；县、自治县、不设区的市、市辖区人大；乡、民族乡、镇人大。全国人大由省、自治区、直辖市人大和军队选出的代表，以及香港、澳门特别行政区和台湾省的全国人大代表组成。为了便于经常举行会议，集体行使职权，全国人大和县级以上地方各级人大设立常委会，作为其常设机关，主要在人大闭会期间行使国家权力，常委会组成人员由本级人大从其代表中选出，当选后不得担任国家行政、审判、检察机关的职务。常委会每届任期与本级人大每届任期相同。全国人大常委会

由委员长、副委员长若干人、秘书长和委员若干人组成，省级和设区的市级人大常委会由主任、副主任若干人、秘书长和委员若干人组成，县级人大常委会由主任、副主任若干人和委员若干人组成。全国人大常委会委员长和县级以上地方各级人大常委会主任分别主持本级人大常委会的工作。全国人大常委会委员长、副委员长和秘书长组成委员长会议；省级和设区的市级人大常委会主任、副主任和秘书长组成主任会议；县级人大常委会主任、副主任组成主任会议，分别处理本级人大常委会重要的日常工作。乡级人大设主席，并可以设副主席 1 ~ 2 人，由本级人大从代表中选出，选出后不得担任国家行政机关的职务；每届任期与本级人大每届任期相同。全国人大和省级、设区的市级人大根据需要可以设立有关专门委员会，受本级人大的领导，在人大会议闭会期间受其常委会的领导，协助人大及其常委会开展工作。

第四节　人民代表大会和国外议会运行机制的比较

在国外，对议会称呼不一，有的称 Parliament（议会），有的叫 National assembly（全国议会），还有的叫 Congress（代表大会），名称虽不一致，但是实质都是一致的，都是代议制的一种形式，中国的人民代表大会制度虽然也是一种代议制，但它与外国议会不仅仅是名称的不同，他们的内容和实质都有所不同。列宁说："摆脱议会制的出路当然不在于废除代议机构和选举制，而在于把代议机构由清谈馆变为工作机构。""如果没有代议机构，那我们就很难想象有什么民主制，也很难想象有什么无产阶级民主制。"[3]按照列宁的观点，人民的国家并不是不要议会，只是不要那种虚假的议会，而要真正代表人民行使权力的议会。

---

〔3〕《列宁全集》(第 31 卷)，人民出版社 1951 年版，第 211 页。

当然中国的人民代表大会与外国的议会区别有很多，在此笔者只谈一谈二者运行机制的不同。

首先，全国人民代表大会是由多层次的间接选举产生的，除县、乡两级人民代表大会外，上级人民代表大会由下级人民代表大会选举产生。这样间接选举产生的代表没有选民，也就没有代表和选民之间的直接责任、利益和监督关系。而国外的议会下院基本上是由选民直接选举产生的，长处是议员和选民利益关系密切，而缺陷是议院也容易受到某种选民利益和某些利益集团的操纵。其次，国外的议员都是专职的政治家和社会活动家，而我国人大代表都是兼职的，代表每年开会一次，然后回到工作岗位。能否成为代表候选人，很大程度上取决于是否有某方面的代表性和个人先进性，而不是个人的竞选。最后，西方国家议会的两院分别产生，其关系不是产生和被产生、监督和被监督的关系，在立法方面，不能单独行使权力，而只能结合起来行使议会权力，所以在运行机制方面，西方议会的两院和我国的人民代表大会和常委会根本不同。我国人民代表大会组织结构的特点，是由我国民主政治建设“初级阶段”民主程度有限的情况决定的，当然也存在“议行合一”理论的因素。

第四章

人民代表大会制度的运行机制

所谓人民代表大会制度的运行机制，主要是指人民代表大会和它的常务委员会权力运行、权力行使的过程、原则和结果。它既区别于人民代表大会的运行机制，又是其不可或缺的组成部分，是人民代表大会运行机制的核心。[1]其主要内容是人大和行政机关、司法机关、国家主席、军事领导机关、政协、执政党之间的权力运行关系。

第一节　人大和行政机关的关系

我国《宪法》第2条第1、2款明确规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。"因此人民代表大会是我国的最高权力机关，它拥有和行使国家最基本、最重要的职权。那么它与行政机关的关系究竟如何？《宪法》第62条第5项规定全国人民代表大会的职权之一为：根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选。第101条第1款规定："地方各级人民代表大会分别选举并

〔1〕牛保平、李玉海："论人民代表大会的权力运行机制"，载《理论学刊》1992年第2期。

且有权罢免本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长。”由此，我们不难看出，行政机关是由人大产生。同时根据《宪法》第63条第2项的规定，全国人民代表大会有权罢免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长。第102条第1款规定：“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督。”因此，行政机关还要受到人大的监督。

第二节　人大和司法机关的关系

根据《宪法》第62条第7、8项，全国人民代表大会行使的职权之一为选举最高人民法院院长和选举最高人民检察院检察长。第101条第2款规定：“县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。”以上规定说明我国的司法机关是由人民代表大会产生。此外，根据《宪法》第63条第4、5项规定，全国人民代表大会有权罢免最高人民法院院长、最高人民检察院检察长，以及上述第101条第2款的规定又表明我国的司法机关同时还要受到人民代表大会的监督。

第三节　人大和国家主席的关系

中华人民共和国的国家主席是国家元首，他代表中华人民共和国，进行国事活动，并批准和废除同外国缔结的条约和重要协定，是在我国政治生活中十分重要的国家机构，那么他和人民代

表大会究竟是什么关系呢？我们还是从《宪法》看起，《宪法》第 62 条第 4 项规定，全国人大选举中华人民共和国主席、副主席。第 79 条规定："中华人民共和国主席、副主席由全国人民代表大会选举。有选举权和被选举权的年满 45 周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。"由此可以很清晰地看出国家主席同样是由全国人大所选举产生的，对全国人民代表大会负责。

第四节　人大和军事领导机关的关系

中华人民共和国中央军事委员会领导着国家的军事力量，由主席 1 人，副主席、委员若干人构成，在维护我国的国家安全、社会稳定等方面起着举足轻重的作用。而中央军事委员会主席同样是由全国人民代表大会选举产生。根据《宪法》第 94 条规定："中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。"不仅如此，全国人大还有权根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选。根据《宪法》第 63 条第 3 项的规定：全国人民代表大会有权罢免中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员。因此我们可以说，我国军事领导机关是由人大选举产生，对人大负责，并受人大监督。

第五节　人大和执政党的关系

中国共产党是中华人民共和国的执政党，是中国社会主义建设的领导核心，依照宪法行使对国家的领导权，而人民代表大会是我国的权力机关，那么二者之间的关系是怎么样的？

中国共产党和人民代表大会的关系是历史形成的。在时间上是先有共产党，后有人民代表大会。共产党是人大制度的设计者、创立者，是人大制度运作的领导者。1954 年第一届全国人民代表大会，就是在中国共产党的领导下制定的《宪法》，并依法产生了国家主席、全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院。共产党领导确立了人民代表的选举制度和人民代表大会会议制度。概括一句话说就是："中国共产党在人民代表大会这一根本政治制度框架内执政，人民以人民代表大会为行使国家权力的机关，实践当家做主。"〔2〕应当说党政关系是我国政治关系中最重要的部分，人大与中国共产党二者关系具有相互促进、相辅相成、互为表里的特点。二者关系的良好发展，对于推动社会主义民主政治有着良好的促进作用。

第六节　人大和政协的关系

人大是我国的权力机关和立法机关，而人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是中国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式。那么二者之间又有什么关系呢？首先，它们都受中国共产党对国家和社会生活实行的全面领导，一切机构、团体和个人都要接受中共领导。其次，二者都体现了人民民主专政的国体。而在具体的工作上，人大作为我国权力机关，有权决定国家和地方的重大事务，有权组织其他国家机关，而人民政协则对上述问题进行协商；人大具有监督权，是运用国家权力实行监督，是法律监督和工作监督，具有法律约束力；而人民政协的监督不具有国家

〔2〕"当代中国执政党与人民代表大会的关系"，载依法治市综合网，http：//www.yfzs.gov.cn/gb/info/mzzz/ldzz/2005 – 01/28/2322243297.html，最后访问日期：2014 年 12 月 30 日。

权力的性质，不具有法律约束力，是一种民主监督。虽然政协并不具有实权，但政治协商对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商，是中国共产党领导的多党合作的重要体现。

第五章

加强人大监督的意义

第一节　加强人大监督有利于实现依法治国方略

1949 年，中华人民共和国成立后，中国共产党为依法治国进行了艰难的探索。1949～1954 年，共产党领导下的新中国虽然为法制建设进行了有效的探索，但由于随后的反右等一系列政治运动的出现，以及十年“文革”的政治动荡，中国的法制建设遭到重大破坏。

改革开放初期，邓小平同志提出民主与法制建设，并提出健全法制的十六字方针，为后来党和国家提出的依法治国方略奠定了理论基础。

1997 年，中国共产党十五大报告提出依法治国方略，依法治国就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。

1999 年，党和国家通过修改《宪法》，将依法治国方略写进《宪法》，这对我国实行法治奠定了宪政基础。

我国实行的是人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，人大监督权的行使，对我国依法治国方略的实现，是必不可

少的途径和手段。

在依法治国的宪法关系中，人民权利对国家权力的监督是依法治国的核心内容，这两对权利（权力）的辩证运行，可以确保依法治国方略的实现，尊重和保障人权的宪政价值落实。

在我国的权力体系中，人大的监督是国家权力机关的监督，是国家权力对国家权力的监督，带有强制性，是最有效的法律监督。

人大监督工作是整个人大工作的重要组成部分，加强人大监督工作乃是积极行使人大的法定职权、提高人大权威性的重要举措，是发展社会主义民主、推行依法治国方略、将公共权力的运作纳入民主与法治轨道的必然要求。[1]

从人民主权的逻辑起点开始，人民代表大会代表人民对其他国家机关进行监督，这是实现依法治国的有效形式。虽然说，从理论上，以权利制约权力是一种根本性的制约，但从政治和法律实践来看，单个的公民相对于国家来说，则总是处于被管理者的弱势地位，而由人大代表人民对其他国家机关行使监督权，既能体现人大监督所包含的民主性、合法性、正当性和权威性，又能以组织化、正规化、法定化、常态化的方式有效行使宪法赋予人大的监督权，使国家的治理能力和治理方式在法治的轨道上正常运行。

新时期，依法治国的内容包括科学立法、严格执法、公正司法及全民守法，从人大的监督权来看，上述四项依法治国的前三项内容是有关国家权力的行使，相关权力是否正当行使，与人大的监督权有直接的关系，都与人大监督权的行使有密切的联系。全民守法虽然与人大的监督权没有直接的关系，但全民守法的效果与科学立法、严格执法、公正司法有着直接的关系。

---

〔1〕 俞荣根、莫于川：“观念更新、制度创新与人大监督”，载《政治与法律》2000 年第 3 期，第 8 页。

十八届四中全会提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系。[2]人大监督权的行使和运作，在构建监督体系中起着至关重要的作用。

第二节　加强人大监督有利于实现人权保障

现代宪法的四项基本原则，依其逻辑顺序依次是人民主权、基本人权、权力制约和法治原则。[3]人民主权原则是逻辑起点，基本人权是核心内容，权力制约是关键，法治是保障。在社会主义国家的宪政体制中，不提倡权力制约原则，而是坚持人民代议制下的监督制度。

在我国的政治和法治实践中，对法治和人权的认识，都经历了一个曲折的历史。法治的目的就是尊重和保障人权，但这个过程不是天然的，人权入宪在我国也有10年历史了，但人权保障的问题，在我们国家还有较长的路要走。人权保障不仅需要科学立法，更需要严格执法和公正司法，但法治实践中，从立法到执法和司法，都与人民群众的要求相差甚远，法治建设还存在许多不足。

加强人大对“一府两院”的监督，有利于实现人权保障。十八届四中全会明确提出，强化对行政权力的制约和监督，加强人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

---

〔2〕《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载新华网，http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c_1113015330.htm，最后访问日期：2014年12月30日。

〔3〕周叶中主编：《宪法》，法律出版社2011年版，第90~102页。

司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

在我国的宪政体制中，对行政权和司法权的监督，主要是由人大和人大常委会来完成的，加强人大监督，有利于保障和实现人权。

如何实现宪法赋予公民的诸多基本权利，加强人大监督制度建设是必不可少的，通过人大对“一府两院”的有效监督，把权力关进制度的笼子里，确保公民基本权利的实现，这是法治建设的应有内容。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》这篇重要讲话中明确指出：“克服特权现象，要解决思想问题，也要解决制度问题。……我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。……领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”〔4〕江泽民同志在党的十五大报告中也强调指出：“发展社会主义民主，制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”〔5〕

用制度来约束权力、监督权力，确保国家权力在法治轨道上运行，才能实现尊重和保障人权的宪政目标。

第三节 加强人大监督有利于实现民主政治制度

人民主权是现代民主政治的核心。1776 年美国《独立宣言》宣布：“政府的正当权力得自被统治者的同意”；1789 年法国

〔4〕《邓小平文选》(第 2 卷)，人民出版社 1993 年版，第 332 ~ 333 页。

〔5〕江泽民：“在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告”，载《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 1997 年版，第 35 页。

《人权宣言》称："整个国家主权的本源寄托于国民，任何团体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力"；我国《宪法》规定：国家的一切权力属于人民。

近现代国家，为了实现人民主权的民主政治制度，均设立了代议制的议会、国会或者人民代表大会，通过这个形式来实现人民的统治。

民主有两种形式，一种是直接民主，一人一票，每一票的效力相同；另一种是间接民主，由人民选举产生的代表组成人民代表会议，人民代表会议代表人民行使国家权力。直接民主是社会主义民主的发展方向，但人民民主权利通过什么途径实现，实现到什么程度要取决于社会经济条件的发展状况，人民群众的文化水平，以及国家的实际情况。现阶段的生产力发展水平，决定了我国是直接民主与间接民主相结合的现状。人民除了直接行使监督权力外。更主要的是通过各级代议机关来实现对国家机关的监督。因此，权力机关的监督实际上是人民管理国家事务的重要体现，直接关系到社会主义民主能否真正实现，人民民主权利能否有效行使。正如列宁所指出的那样："如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主。"〔6〕发展和保障社会主义民主制度是权力机关的基本职能，而对政府等国家机关的监督则是实现这种职能的有效手段。英国政治思想家密尔(J. S. Mill) 对监督职能作出如下评述："代议制议会的适当职能不是管理……而是监督和控制政府：把政府的行为公开出来，迫使其对人们认为有问题的一切行为作出充分说明和辩解；谴责那些该受责备的行为，并且，如果组成政府的人员滥用职权，或者履行责任的方式同国民的明显舆论相冲突，就将他们撤职，并明白地或事实上任命其后继人。这的确是广泛的权力，是对国民自

〔6〕《列宁选集》(第3卷)，人民出版社1972年版，第211页。

由的足够保证。”[7]

实现民主政治制度的代议制，不管是国会、议会，还是人民代表大会，各国的宪法都赋予其相应的监督、罢免权，或者弹劾权，以确保国家权力不被滥用，真正实现人民当家做主。

从本质上说，社会主义国家的一切国家机关及其工作人员的唯一宗旨就是全心全意为人民服务。但是，其在行使职权的过程中，因种种原因不可避免地会出现违反人民民主权利，违背社会主义民主原则的行为。许多人在批评西方国家“三权分立”的同时，忽视了社会主义国家机关之间的制衡关系。然而，现代国家管理的自然法则要求我们不仅需要国家机关对自身行为的“自律”，更需要来自其他国家机关的权力对权力的约束性“制衡”。而直接反映人民意志的人大监督则是属于最高层次、具有权威性的国家监督，是维护人民民主最根本的有效手段。

第四节　加强人大监督是维护社会主义市场经济健康发展的重要保证

建立社会主义市场经济体制是我国经济改革的目标，并已载入党章和宪法。社会主义市场经济在一定意义上讲是法治经济，也就是说国家在宪法的基础上，制定完备的市场经济法律体系，并通过强有力的监督使之在实际生活中得到严格的遵守和执行，从而维护市场经济的正常秩序和高效运行。以加强社会主义民主与法治建设为根本任务的各级国家权力机关，在建立社会主义市场经济法律体系和保障其实施方面负有重要使命。全国人大首先通过制定法律以规范市场主体、维护市场秩序、完善宏观调控等使经济运行有法可依。在此前提下，强化人大监督则显得尤为重

[7]　[英]密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆1982年版，第80页。

要。这表现在：一是能维护国家的根本利益，保证经济发展的正确方向。市场经济因其固有的自发性、盲目性等局限性以及存在拜金主义、短期行为、部门利益等消极性因素，需要具有国家强制性，反映国家和人民整体利益，并具有权威性的法律监督来调节、干预、制约和引导。全国人大通过加强对国民经济和社会发展计划、预算法、银行法、价格法、税法、审计法、投资法等法律执行情况的监督，以从宏观上保证国民经济计划得到全面正确的组织实施，有效地保障国家和人民的根本利益。二是能以推进民主政治建设来影响和促进经济的民主化。相对于集中统一的计划经济而言，市场经济具有参与主体的自主性、相互关系的平等性、经营活动的竞争性、经营管理的规范性等民主化特征。针对我国目前市场体系因发育还不完善、不成熟而妨碍经济发展民主化进程的问题，全国人大对《反不正当竞争法》、《合同法》、《产品质量法》、《公司法》、《票据法》、《企业破产法》、《消费者权益保护法》等法律的监督，有利于培育和构建统一开放、平等竞争、规则健全的市场体系，保障市场主体的平等地位，使其独立自主地遵循自愿、平等、互利的原则进行生产经营活动，从而打破人们头脑中长期形成的计划经济模式，清除封建集权的传统影响，树立新型的民主政治与经济民主观念，强化人民管理国家的权力意识。三是能促进“一府两院”更好地发挥经济管理者和市场“裁判员”的作用。在目前市场经济体系已初步建立起来的情况下，有法不依、执法不严、违法不究日益成为一个突出问题。全国人大通过增强监督力度，尤其对《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《民法通则》等法律的监督检查，使行政、审判、检察机关在服务经济活动、界定市场规则、维护市场秩序、裁决经济纠纷等各项工作中，依法行政，公正司法，切实体现市场经济所要求的民主法治和价值法则，为改革开放保驾护航。

第五节　加强人大监督是防治腐败、维护社会稳定和国家长治久安的重要保证

腐败总是和权力联系在一起的，其核心是官员滥用权力，以权谋私。尽管其原因十分复杂，但追根溯源是缺乏对权力运行的人民监督系统。对廉政建设进行人民监督是马克思主义国家学说的基本原理。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出，国家是从"社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量"，"它的本质特征是和人民大众分离的公共权力"。[8]因此就容易产生掌权者滥用权力的现象，并且在一定条件下容易走向人民的对立面。马克思、恩格斯把人民监督制作为"巴黎公社原则"的核心内容，一切公职人员都只能是薪金大体相当于熟练工人的人民公仆。公社"彻底清除了国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的负责制来代替虚伪的负责制，因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的"[9]。列宁则进一步揭示了人民监督制是社会主义实质。他说："给我一个强大的人民监督制，我能把整个党和国家中的官僚腐败症翻转过来。"[10]邓小平在《党和国家领导制度改革》一文中明确阐释："对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。"[11]

国家权力机关的监督是防止社会动荡和人亡政息的主要保障。毛泽东同志在回答黄炎培先生关于是否找到跳出国家兴亡周期律的问题时指出："我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。

---

[8]《马克思恩格斯选集》(第4卷)，人民出版社1951年版，第166、144页。
[9]《马克思恩格斯选集》(第2卷)，人民出版社1951年版，第414页。
[10]《列宁全集》(第3卷)，人民出版社1951年版，第124页。
[11]《邓小平文选(1975～1982)》，人民出版社1983年版，第332页。

这条新路，就是民主，只有让人民监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”〔12〕毛泽东所说的新路，就是社会主义民主，就是新中国成立以后正式建立起来的人民代表大会制度。但是，由于法律虚无主义“左”倾错误的影响，我国曾在一个相当长的时期，对人民代表大会及其常委会的监督作用重视不够，在国家政治生活中没有建立起必要合理的制约机制，以致发生了“文化大革命”那样的悲剧。邓小平曾深刻指出：“我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际上解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。”〔13〕实践证明，社会主义国家政治权力良性运行只靠组织的先进性或领导者个人的英明而轻视人民代表机关对权力的制约是行不通的。加强人大监督，发挥它对其他国家机关的合理制约作用，遏制政治权力的滥用和官僚腐败，对于顺利进行改革开放，保证人民的根本利益和社会稳定，是至关重要的。

---

〔12〕 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上卷），中共中央党校出版社1991年版，第156页。

〔13〕 《邓小平文选（1975～1982）》，人民出版社1983年版，第333页。

第二篇　人大监督权的特点及内容



第六章

全国人大的监督权

第一节　全国人大监督权的特点

一、人大监督权是我国人民当家做主的政治权力

宪法规定我国是人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，无论是全国人民代表大会还是地方各级人民代表大会，都是人民当家做主的政治权力的组织形式，在整个国家机构体系中处于核心地位，任何机关和个人都不可凌驾其上或者与其并驾齐驱。相反，所有国家机关都由其产生并对其负责。此外，保证人大的监督权就是对人民主体地位的保护，人民在行使权力的过程中，需要有对权力的监督，没有监督的权力都是专制，可见，人大的监督权是一项有利于确保我国政体的权力。同时，人大通过监督权的行使也能够发现司法实践中存在的问题，促进司法公正和社会和谐。

二、人大监督是具有最高法律效力的强制性监督

在我国经济、政治、文化生活中，不同的监督在对象、内容、范围、程度等方面不尽相同，因而它们在法律地位和效力上是有区别的。

（一）人大监督不同于党组织的纪检监督

二者存在的前提不同，人大监督的存在前提是人民代表大

会，而党的纪检监督的前提是党。我们都知道党和法律是不一样的，而且在民主法治的国家，只能将其视为不同的内容，不能同日而语。此外，党的纪检部门根据党章规定，监督、查处的是违反党纪的党组织或党员，它对党员的最高处分是开除党籍。至于违反政纪国法的，根据情况分别由行政监察部门、司法部门或人大及其常委会实施监督。再者，人大监督权的行使涉及整个社会的方方面面，它的监督对象最广泛，并且包括对党的监督；但是党组织的监督，仅仅只是指内部的监督，不能将此权能放大，更不能用党纪处理代替人大监督。

（二）人大监督不同于政府的行政监察

在我国政治生活当中，行政监察和人大监督有某种交叉的情况，这是因为行政监察对象中国务院各部门主要负责人是由全国人大和全国人大常委会决定任命的，县级以上地方政府主要负责人及政府部门主要负责人，是由县级以上地方各级人大选举或常委会决定任命的，这些人执行国家政策、法律法规的行为，既要接受行政监察机关的检查、监督，也要接受人大及其常委会的检查、监督。但这并不意味人大监督和行政监察是一样的，人大监督同政府监督在监督对象、监督内容、监督程序、监督依据、监督处理权限等方面都是不同的。比如，在处理权限方面，政府监察机构根据检查、调查结果可以作出监察决定或提出监察决议，但涉及人事处理的，应当按照国家有关人事管理权限和处理程序的规定办理。其中若涉及罢免、撤销由人大或人大常委会选举或决定任命的国家工作人员的职务，则属于人大或人大常委会的职权

（三）人大监督不同于人民检察院的法律监督

人民检察院作为法律监督机关，由其进行的监督是对法律实施的监督，而人大的监督很明显不能仅仅只是对法律实施的监督，其内容也当然包括对检察院工作的监督，并且人大的监督范

围远远大于检察院的监督范围。检察院的监督对象主要是法院、公安机关以及监狱、看守所、劳改劳教部门的活动；对国家机关工作人员违法行为的监督，也主要限于违反刑法的案件。

（四）人大监督不同于政协的民主监督

中国人民政治协商会议，是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是中国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式。政协的民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督。既包括参加中国政协的各党派团体和各族各界人士通过政协组织对国家机关及其工作人员的工作进行的监督，也包括中国共产党在政协中与各民主党派和无党派人士之间进行的互相监督。但这种民主监督，不具有国家权力的性质，没有法律效力，它主要是通过批评建议的形式发挥监督作用。而人大及其常委会的监督，则是代表国家和人民对其他国家机关进行的具有最高法律效力的监督。

（五）人大监督不同于舆论监督

舆论监督虽然在近些年来的发展十分迅速，各种新媒体的产生以及蓬勃发展为人民群众提供了获取信息的渠道，也为党和国家的方针政策的传播起到了一定的积极作用。但是，无论是传统媒体还是新媒体，它们只是代表了一种社会的呼声，并不能直接有效地产生具体的效果。尽管舆论监督是党和人民通过新闻媒体对社会政治、经济、文化及各级管理者的一种间接检查、监控和督促，是社会监督、群众监督的媒体形式，但它一般不会像人大监督那样将批评意见直接反映给“一府两院”或有关部门，而是通过报刊、电视等新闻媒体公布于众，形成一种强大的社会压力，促使被监督对象及主管部门积极迅速解决问题。舆论监督也不具有强制性，其监督的力度存在一定的局限性。

三、人大监督权是人大立法权、决定权和任免权的保障

立法权的实现前提是必须认真地履行监督权。如果法律、行政法规和地方性法规出现同宪法相抵触的情况，人大可以通过行使监督权来加以纠正；当对法律的理解发生争执或分歧的时候，应由全国人大常委会通过出台法律解释进行解决；民族自治地方人民代表大会制定的自治条例和单行条例，属于自治区制定的要报全国人大常委会批准后生效，属于自治州、自治县制定的要报省、自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案；各级人大及其常委会分别依法监督宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的遵守和执行。

通过履行监督权，才能实现重大事项的决定权。根据《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，地方各级人大及其常委会有权讨论决定本行政区域内的政治、经济、文化等方面工作的重大事项，全国人大及其常委会有决定国家重大事项的权力。但如果人大常委会作出的决定不正确、不适当，人民代表大会可以改变或者撤销，并且上级人大及其常委会也可以撤销下一级人大及其常委会不适当的决定或决议。由此，人大及其常委会的这种监督权的行使，一方面可以避免在现实政治生活中作出不适当的决定，另一方面也可以保障正确决定的贯彻执行。

通过履行监督权，能选拔出一大批优秀的、为人民事业奋斗的工作人员。按照《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，人大及其常委会有权选举、任免国家机关工作人员，并有权罢免或撤销有关国家机关领导人的职务。通过对政绩的监督，可以把符合“四化”标准、人民信赖的干部选拔到适当的领导岗位，通过对违宪违法或不称职干部的罢免或撤职，能够防止国家机关和工作人员违背人民的意志或不

认真履行自己的职责，从而加强国家政权机关的廉政和勤政建设，有利于干部队伍的纯洁和工作效能的提高。

第二节 人大行使监督权遵循的原则

一、依法办事

严格依法办事是依法治国的基本要求，也是法治区别于人治的重要标志。严格依法办事，就是要做到“有法必依、执法必严、违法必究”。那么，对于人大及其常委会来说，他们的监督权是宪法和法律赋予的，离开了宪法和法律，人大监督就失去了依据。人大监督无论是在对象还是在方式上，都要严格符合宪法和法律的规定。在法律规定的职权范围内，按照法定程序进行监督。国家权力机关的依法、有效的监督，是实现人大其他权力的重要保障，也是促进各项事业有序进行的前提。

二、职权分工

我国《宪法》第2条第1、2款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”由此可以看出，人大是处于一切国家机关的首位，其地位具有特殊性和绝对性的特点。人大同其他国家机关之间的关系不是分权制衡的关系，而是相互配合、分工合作的关系。在保证人大及其常委会统一行使国家最高权力的前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权；人大及其常委会监督人民政府、人民法院、人民检察院的工作，但不能代替“一府两院”行使职权，不允许人大及其常委会侵犯或代替其他国家机关的职权。这样，既可以避免权力过分集中，又能使国家机关各项工作有效地进行。

三、监督大事

在人大的职权中，具有重要意义并且能保障其他权力顺利行使的权力是监督权。并且，监督的对象不仅仅只是权力的运行，也包括对重大事项的监督，这具有为权力的运行保驾护航的重要意义，也是人大及其常委会行使监督职权主要涉及人民群众当家做主的重大问题。人大监督作为代表国家意志的最高层次监督，其内容应该是国家和地方事务中那些带有根本性和长远性的重大事项。

四、集体行使职权并充分发挥个人能动性

人大及其常委会进行监督的显著特点是集体行使监督权，由人大代表和常委会成员集体作出决定，这与行政机关的首长负责制完全不同。集体行使职权，也就是说监督意向的确定、监督行为的实施、监督结果的形成，都要按照法定程序，经过集体讨论，通过会议表决来决定。同样，人大代表、委员个人行使的监督权不是人大监督，他们的视察、调查只是为行使监督权提供信息，不能直接进行处理，任何处理决定都是由人大及其常委会集体作出。

人大监督权的集体行使意味着权力行使过程是一种集体行为。通过会议召集成员，确定会议议程，对审议的事项进行表决是人大监督权运行的逻辑顺序。在这一过程中，参会的每一位代表都有义务通过投票或发言表达自己的观点，并最终通过少数服从多数的规则形成集体意志。因此，人大监督权的实现效果与质量依赖于每位人大代表的参与程度。对于人大监督权而言，单个的人大代表的参与不是消极地在场，而是积极地通过自己的行为去影响结果的产生。具体而言，单个的人大代表在人大监督权实现中的能动作用可以体现在以下几个方面：

(一) 充分调查研究是监督权有效行使的前提

监督权的行使需要集体投票来实现，每一位代表的投票行为都会对结果产生影响。而要想使投票行为具有意义，则需要代表进行充分的调查研究并以此作为基础。尽管被监督者有提供信息的强制性义务，但能否从被监督者主动提供的信息中发现问题，则需要代表经过深入的调查以及审慎的分析才能作出准确的判断。一方面因为政府职能逐渐增多，专业性越来越强，专业知识的壁垒很容易造成监督者与被监督者之间的信息不对称。另一方面，监督者出于维护自身利益的需要，难免会在披露事实时避重就轻，将要害之处隐藏起来，这使得对监督对象实施有效的监督更加复杂和困难。在这一过程中，监督者不仅会受到监督对象以及其他影响因素的干扰，而且必须在各种纷繁复杂的材料中寻找有价值的线索，这需要监督者具有较高的信息辨别能力和抵御外界干扰的能力。

(二) 积极动员有助于提高监督权的运作效率

任何权力在没有被启动之前都不能发生实效。监督权必须运转起来才能产生效力。监督权是一种综合性权力，从权力的内在结构上可分为了解权、处理权与制裁权。其中，有些权力的启动需要代表的积极行动，比如质询权与罢免权的行使，必须得到达到法定人数的代表的联名才能启动。而代表的联名过程本身就是一个积极的动员参与活动，也就是说只有达到法定人数，人大代表才能有机会启动监督程序。无论是一定数量的人大代表就某个事件共同发起联名活动，还是由某个代表提出异议，并通过动员得到多数人响应的联名活动，都离不开动员参与的过程。这个动员的过程需要组织者和积极分子开展复杂而艰辛的行动动员。对于人大监督权而言，只有依靠每一位代表积极的动员活动，才能取得多数代表的支持，从而获得启动监督权的合法条件。否则就是一盘散沙，不能形成真正有效的监督力量。

（三）审慎的政治价值判断是人大监督权的政治保障

监督权的行使不仅是一种法律行为，而且是一种政治行为。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》第3条关于监督的基本原则的规定："各级人民代表大会常务委员会行使监督职权，应当围绕国家工作大局，以经济建设为中心，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和'三个代表'重要思想，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放。"这说明人大监督权的行使既要符合法律规范又要坚持政治原则。监督权的政治性意味着监督者在行使监督权时，应当尊重党的领导，保障社会主义价值目标的实现。在实现监督目的的同时，从国家发展的大局出发，不破坏党内的团结与和谐，否则将可能使人大监督制度处于被动的境地。在现代民主政治中，监督制度的理论基础是对权力的不信任。在我国，虽然不存在由于两党或多党竞争而产生的政治对抗状况，但如果监督权能够真正有效运行起来，也难免会因监督者与被监督者之间沟通不到位，意见不一致而产生矛盾。在这种情况下，监督者一方面需要具有运用监督权力的艺术，能够深刻领会党的大政方针与政治路线，在实现监督目的的同时，从国家发展的大局出发，不破坏党内和谐。另一方面，还必须具备为人民利益付出的精神，为权利而斗争的信念以及面对非法干扰时敢于坚持原则的勇气。

第三节 人大监督权同立法权、决定权、任免权的关系

人大及其常委会的职权，通常可以概括为四权，即立法权、监督权、重大问题决定权和人事任免权。人大及其常委会监督权的实现，往往离不开其他三权的行使；而其他三权的实现则常常以行使监督权作为前提和条件。

1. 只有认真行使监督权，才能保障法制的统一和宪法、法律

的贯彻实施。行使监督权对立法权的实现有如下保障作用：第一，维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规如出现同宪法相抵触的情况均可通过人大监督加以纠正。第二，全国人大常委会通过法律解释解决对法律理解的分歧和争执，这也有监督的意思在内。第三，民族自治地方人民代表大会制定的自治条例和单行条例属自治区制定的，要报全国人大常委会批准后生效；属于自治州、县制定的，要报省、自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。这实际上是一种事前的立法审查监督，目的在于保障这些条例根据当地特点所作的某些变通规定，不违反宪法和法律的原则。第四，各级人大及其常委会分别依法监督宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的遵守和执行。有法不依等于没有法，离开宪法和法律实施的检查和监督，使宪法和法律的贯彻实施变成一句空话，人大立法权也就形同虚设。因此，对法律执行情况的监督，同制定法律具有同等重要的地位。

2. 只有认真行使监督权，才能使重大事项的决定权得到实现。第一，如果人大常委会作出不正确、不适当的决定，人民代表大会可以改变或者撤销；而上一级人大及其常委会也可以撤销下一级人大及其常委会不适当的决定或决议。第二，对决定、决议的实施进行监督。可见，离开监督权行使决定权，就可能作出错误的决定或者即使作出正确决定，也难以贯彻执行。

3. 只有认真行使监督权，才能坚持任人唯贤，正确任免。行使监督权对实现任免权的作用主要表现在：第一，通过任免程序的监督，保证人事任免的合法性。第二，通过政绩监督，可以把符合“四化”标准、人民信赖的干部选拔到适当的领导岗位。第三，通过对违宪违法或不称职干部的罢免或撤职，能够防止国家机关工作人员违背人民的意志或不认真履行自己的职责，从而加强国家政权机关的廉政和勤政建设，保障每个工作人员的纯洁、

勤奋和工作效能，当好人民的公仆。

第四节　全国人大对全国人大常委会的监督权

中国政法大学蔡定剑教授给人大监督权下的定义为："人民代表大会的监督权，指各级人民代表大会及其常委会为保证国家法律的正确实施和维护人民的根本利益，防止行政、司法机关滥用权力，通过法定的方式和程序，对由它产生的国家机关实施的检查、调查、督促、纠正、处理的强制性权力。"[1]人大的监督权有广义和狭义之分，广义的人大监督权不仅包括人大的监督权，同时还包括人大常委会的监督权；狭义的人大监督权仅仅是人大的监督权，不包括人大常委会的监督权。人大监督权的内容是由人民当家做主的原则所决定的，因为人大的监督是在代表人民行使监督权，人大监督权的多少预示着人民当家做主的法律地位在多大程度上能够实现。人大监督权的内容也体现着人大法律地位的高低。那么下面首先谈一谈全国人大对全国人大常委会的监督权。

全国人民代表大会是全国人民行使国家权力的最高机关，也是行使国家立法权的机关。《宪法》第2条第2、3款规定："人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。"第3条第3款规定："国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。"宪法的规定，表明了全国人民代表大会的性质和它在整个国家机构中的作用。而全国人民代表大会常务委员会，是中华人民共和国最高国家权力机关——全国人民代表

〔1〕 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年版，第364页。

大会的常设机构。由于全国人民代表大会每年只召开一次会议且会议期短，而国家还有许多重大事情需要解决，所以需要常委会来解决问题。全国人大及其常委会的相关权限，比如立法权、宪法和法律的解释权、宪法实施的监督权、对其他国家机关工作的监督权等有的时候界限很模糊，但是必须要说明，全国人大常委会是要受到全国人民代表大会的监督的。

全国人民代表大会具有最高的监督权。而对全国人大常委会的监督权则具体表现为：根据《宪法》第 62 条、《立法法》第 88 条的规定，全国人大有权改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定，有权撤销全国人大常委会批准的违背宪法和法律的自治条例和单行条例；全国人大常委会对全国人民代表大会负责并报告工作。这也就是说，虽然全国人大常委会是全国人大的常设机关，在全国人大闭会期间，行使宪法和法律赋予的职权。但全国人大常委会要受全国人大的监督。全国人民代表大会拥有最高的监督权。

第五节　全国人大对国务院的监督权

人民代表大会制度是我国根本的政治制度，是适合我国国情的最好的政权组织形式。这一政权组织形式的具体运作形式是中国共产党领导，人民代表大会决定，各级人民政府执行。

而中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。首先，国务院是中央人民政府，对外以国家政府的名义活动，对内统一领导地方各级人民政府。其次，国务院是最高权力机关的执行机关，表明它从属于最高权力机关，由最高权力机关产生并对它负责和报告工作。再次，国务院是最高行政机关，表明了国务院在国家行政机关系统中处于最高领导地位。它统一领导各部、各委员会以及地

方各级行政机关的工作。最后，执行和行政表明了国务院的性质，即国务院是通过在全国范围内进行一系列的组织活动和行政管理活动，执行最高国家权力机关各项决议的国家机关。

而全国人民代表大会作为最高权力机构，国务院要对全国人大负责，全国人大也要对国务院进行监督。具体来讲，全国人大有权监督宪法的实施；有权监督总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和国务院秘书长的任免；有权审查和批准国民经济和社会发展计划以及财政预算及其执行情况的报告；有权撤销或改变国务院不适当的决定和命令；有权监督和保障司法机关依法独立行使职权。同时一个代表团或者30名以上的代表联名，有权书面提出对国务院和国务院各部、各委员会的质询案。

其中，全国人大总的职责是进行法律监督和工作监督。法律监督，是人大行使监督职权的主要内容之一，是纠正违宪违法行为，维护宪法、法律严肃性和权威性，保证国家和人民的意志不被扭曲的主要手段。因此，人大的法律监督在国家政治生活中的地位十分重要，既是我国政治生活中诸种监督的首要监督，也是人大监督中的第一位任务。[2]在工作监督上，全国人大听取、审查国务院工作报告，审查国民经济和社会发展计划、财政预决算。全国人大每年都要听取政府工作报告，对政府一年来取得的成绩进行评价。这就是全国人大对国务院的监督。

第六节　全国人大对最高司法机关的监督权

人民法院和人民检察院的主要工作，是保障法律正确实施，

---

〔2〕 费丽芳："人大监督不到位的主要根源探析"，载《中共浙江省委党校学报》2001年第1期。

也是对法律实施状况进行监督的一部分。我国的司法人员不是走的精英化道路，新中国成立后，司法制度经历了一个曲折发展的历程，由于国家对一系列政治制度的理解出现偏差，导致司法机关在用人制度上多考虑个人的政治信仰和思想道德，而忽视了个人的专业素质，这就出现了一大批思想素质过硬，但法律知识较薄弱的司法人员。新时期司法人员面临更多的诱惑，司法实践中徇私枉法、徇情枉法的现象屡见不鲜，需要人大和人大常委会行使监督权，保障国家司法权的公正行使。

人大对“两院”有监督权，这是宪法赋予人大的重要职权之一，是由人大的性质和法律地位决定的。“宪法规定对‘两院’的工作的监督，主要是通过宪法明确规定的选举和罢免人民法院院长、人民检察院检察长，任免人民法院副院长、审判员、审判委员会委员、军事法院院长和人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长来体现；对于具体审判工作和检察工作的监督，则是通过解释宪法、法律，制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律，在全国人民代表大会闭会期间对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，使‘两院’的具体司法工作符合立法规定来体现。”〔3〕《宪法》第 126 条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”第 131 条规定：“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”可见我国宪法规定“两院”独立行使审判权、检察权。但需要指出的是，我国“两院”独立行使的审判权、检察权与三权分立国家的司法独立含义是有区别的。我国的司法独立是相对的独立，这种相对性表现在司法机关依法独立，不受行

〔3〕 周道鸾：“人大监督、独立审判与司法公正”，载《人民司法》2004 年第 10 期。

政机关、社会团体和个人的干涉，但是要服从党的领导，接受国家权力机关的监督和制约。全国人大享有监督“两院”的权力。当然，全国人大对最高人民法院和最高人民检察院的监督并不意味着全国人大可以任意干涉最高人民法院和最高人民检察院的正常工作，更不是取代其职权。全国人大不能在案件的侦查、审判过程中对案件施加影响和压力，而是只能在案件按法律程序进行处理后，如有人民群众检举、控告、申诉，其才可依法实施监督。全国人大对明显违法的判决，也不能直接宣告其无效，或者勒令进行改判，而应当通过督促最高人民法院和最高人民检察院依法办事进行监督。

全国人大对最高人民法院和最高人民检察院的监督权与最高人民法院和最高人民检察院独立行使的审判权和检察权，不是互相对立的。全国人大对最高人民法院和最高人民检察院进行监督是为了保证最高人民法院和最高人民检察院能更好地行使职权。这种监督，既是一种制约，又是支持和促进。

人大对司法的监督是人大监督的一项重要内容，它主要是指人大及其常委会依法对人民法院和人民检察院行使审判权和检察权的活动的监督。广义的司法监督，还包括对公安机关、国家安全机关、司法行政机关以及监狱、公证、律师、调解等组织中的相关活动进行监督。当前，在人大对司法的监督中，理论与实践上的一个热点问题，就是人大监督能否介入具体案件。一些学者主张，人大监督可以介入具体案件，并且把能否介入，视为人大对司法的监督是否有效的关键。笔者认为，人大监督司法当然要涉及具体的案件，司法机关行使司法权的基本活动就是办理案件，司法活动是否违反宪法和法律，大都要通过具体案件表现出来，但涉及具体案件并不等于可以介入具体案件。如果人大监督可以介入具体案件，也就是说人大有权干预司法机关办理具体案件的过程，对司法机关施加影响和压力，这不符合宪法的精神和

人大监督的原则，在实践中是有害的。主要理由如下：

1. 不利于司法独立原则的贯彻。人大的监督权和司法机关的司法权是有严格划分的，人大产生人民法院和人民检察院，并对其活动进行法律监督，而人民法院和人民检察院依据宪法分别独立行使审判权和检察权。人大监督司法，也不能违反司法独立原则。人大监督司法，对司法机关的违法行为，只能在自己的职权范围内，依照法定程序作出处理，无权直接纠正具体的错案，实践中，司法机关办理具体案件往往受到来自各方面的干扰，司法独立步履艰难，如果再加上人大对具体案件的过多干预，将使司法人员更加无所适从。

2. 背离人大集体行使职权和事后监督的原则。集体行使职权和事后监督为主，是人大行使监督权的两项基本原则。人大是会议制机关，作为人大法定职权的监督权，只能由人大及其常委会通过举行会议的形式，集体行使。任何个人都不能代表人大行使监督权。如果说人大监督可以介入具体案件，则必然导致人大的个别成员或内部机构，在人大集体之外对司法进行干预，从而削弱人大会议的职能和作用。同时，人大监督实行事后监督为主的原则，人大在对规范性文件是否违宪进行监督时，在宪法和法律有明文规定的条件下，可以采取事先审查的方式。而人大对司法的监督则只能是事后的，人大只能在司法机关对具体案件已经作出某种处理后，才能对司法机关的行为是否违法进行监督，而不能在案件的处理过程中进行干预或施加影响，这也是人大的监督权与其他职权的重要区别，主张人大监督要介入具体案件，则难以保证这种“介入”只是事后的。

3. 不利于健全司法机关之间分工负责、互相制约的机制。在我国的司法体制中，公安机关、人民检察院、人民法院之间构成一种分工负责、互相制约的关系，以保证准确有效地执行法律。在这三机关中，人民检察院作为专门的法律监督机关，不仅负有

监督国家机关工作人员和公民的行为是否违法的职权，而且还对公安机关、人民法院的司法活动是否合法行使法律监督权。如果说法律监督要介入具体案件，那么这恰恰是人民检察院的专门法律监督的职权。它对于保障国家法律在司法活动中的全面遵守和执行，具有重要的地位和作用。实践中，人民检察院对刑事诉讼、行政诉讼和民事审判活动的监督作用，远未得到应有的发挥，若认可人大监督对具体案件的介入，那么则在很多场合上将替代和削弱人民检察院的职能，不利于健全司法机关的内部制约机制。

4. 人大监督对具体案件的介入，难以保证不出现错案。司法机关处理具体案件的活动，需要有专门的法律知识和对案件事实作全面、细致的调查，同时必须遵循严格的法律程序。专门的法律知识往往是人大代表所缺乏的，仅凭听取汇报或调卷审查也难以对案件的事实作出准确的判断和认定。而人大对具体案件的介入，实际上是在司法程序之外，对司法活动施加影响。由于人大所具有的权力和地位，司法人员很难不为这种压力所左右。如果人大对具体案件所提出的意见并不符合法律和事实，那么错案的发生同样是不可避免的。

由此，人大对司法的监督，可以涉及具体案件，但又不能介入具体案件。所谓涉及，是说人大可以对具体案件进行监督，但这种监督主要是通过具体案件来发现司法活动中具有一定代表性的问题，以及监督司法工作人员是否秉公执法，并在自己的职权范围内依法予以纠正或采取相应的措施。人大监督司法主要不是去纠正具体错案。对具体案件违法的认定和纠正，应通过司法程序来解决，人大的不适当介入，反而会扰乱正常的司法秩序。这里，涉及而又不介入，正是人大既要监督司法活动，又不越权干涉司法的界限之所在。

人大对司法的监督应当是全面的、根本性的监督，它的内容

主要表现为以下方面：①司法机关发布的规范性文件和司法解释是否符合宪法、法律、行政法规以及相应的地方性法规。②国家司法制度在司法活动中是否得到严格的遵守和执行。例如，各项诉讼法律制度是否得到严格遵守，司法机关的内部制度和程序是否合法，等等。③监督具体司法行为是否合法。对具体司法行为的监督不是要介入具体案件，对于特别重大的案件，人大可以采取适当的检查、调查手段，如果认为是错案，只能责成有关司法机关依据司法程序进行处理。④司法工作人员是否遵纪守法。对于徇私枉法或有其他违法行为的司法人员，依法予以罢免，这应当成为人大监督司法的一个重要内容。

总之，全国人大与最高人民法院和最高人民检察院之间的监督与被监督关系，既是国家机关之间分工合作的关系，又是法定权利和义务关系。监督者应该敢于和善于监督，被监督者要主动自觉地接受监督。

第七节　全国人大对国家主席的监督权

中华人民共和国成立后，《共同纲领》和1954年《宪法》赋予了国家主席管理国家的极大权力，中华人民共和国国家主席制度经历了曲折的发展过程。1954年召开第一届全国人大以后开始设立国家主席；1968年开始悬空；1975年通过的《宪法》删除有关“中华人民共和国主席”的条款，取消此职务；1982年通过的《宪法》又恢复了主席和副主席的设置。

现在国家主席职务仅仅是象征性的虚位元首，虽然享有最高的国家地位及代表权，但不能独立决定任何国家事务，仅能根据全国人大及其常委会的决定执行程序上的权力，也不领导其他国家机构，不需要负任何立法、行政、军事责任，处于“超脱”的地位。《宪法》第3章第2节对主席的职权作出了规定，其权责

仅包括根据全国人大及其常委会的决定公布法律、任免国务院总理和国务院其他组成人员、发布特赦令、宣布进入紧急状态、发布动员令、授予国家勋章；代表中华人民共和国从事国事活动，根据全国人大常委会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。而只有第81条规定国家主席可进行国事访问，接受外国使节而不须“根据全国人大和其常委会的决定”。

根据《宪法》第82～84条的规定，中华人民共和国副主席协助主席工作。国家副主席受主席的委托，可以代行主席的部分职权。如果国家主席缺位，由副主席继任；国家副主席缺位时，由全国人民代表大会补选。在国家主席、副主席都缺位时，由全国人民代表大会补选；在补选以前，由全国人民代表大会常务委员会委员长暂时代理主席职位。

总而言之，国家主席不是指掌握国家权力的个人，不是个人权力的体现，而是国家机构的重要组成部分之一。而且根据《宪法》第62、63条的规定，全国人大有权选举、罢免中华人民共和国主席、副主席。所以说国家主席由全国人大选举产生，对全国人大负责，受全国人大监督。

第八节　全国人大对中央军事委员会的监督权

中华人民共和国中央军事委员会是国家最高军事统帅机构，负责统一领导国家的武装力量和国防建设。中华人民共和国中央军事委员会是国家机构的组成部分。根据1982年《宪法》的规定，中华人民共和国设立中央军事委员会，领导全国武装力量。中国的武装力量包括人民解放军、武装警察部队和民兵。国家军事委员会是并列于国务院、最高人民法院、最高人民检察院的最高国家机构之一。

在中央军事委员会的组织结构上，中华人民共和国中央军事委员会由主席、副主席和委员组成。主席由全国人大选举产生，对全国人大及其常务委员会负责，中央军委每届任期与全国人大每届任期相同。其中中华人民共和国中央军事委员会主席是中华人民共和国中央军事委员会的最高领导，是中华人民共和国宪制上的最高军事统帅，而中华人民共和国中央军事委员会副主席是仅次于中华人民共和国中央军事委员会主席的中华人民共和国中央军事委员会的最高领导职务。而中华人民共和国中央军事委员会委员是中华人民共和国中央军事委员会的一部分，和中央军事委员会主席、副主席若干人共同组成中华人民共和国中央军事委员会。

在职责上，中华人民共和国中央军事委员会统一指挥全国武装力量；决定军事战略和武装力量的作战方针；领导和管理中国人民解放军的建设，制定规划、计划并组织实施；向全国人大或者全国人大常委会提出议案；根据宪法和法律，制定军事法规，发布决定和命令；决定中国人民解放军的体制和编制，规定总部以及军区、军兵种和其他军区级单位的任务和职责；依照法律、军事法规的规定，任免、培训、考核和奖惩武装力量成员；批准武装力量的武器装备体制和武器装备发展规划、计划，协同国务院领导管理国防科研生产；会同国务院管理国防经费和国防资产。

作为我国的最高权力机构——全国人民代表大会，其对中华人民共和国中央军事委员会依然具有监督权，中华人民共和国全国人民代表大会作为最高国家权力机关在国防方面的职权主要有：决定战争与和平的问题；制定有关国防方面的基本法律；选举中央军事委员会主席，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员，并有权罢免以上人员；审查和批准包括国防建设计划在内的国民经济和社会发展计划及计划执行

情况的报告；审查和批准包括国防经费预算在内的国家预算和预算执行情况的报告；改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会在国防方面的不适当的决定；应当由全国人民代表大会行使的国防方面的其他职权。尤其需要强调的是，由于中央军事委员会实行主席负责制，而军委主席由全国人大选举产生，对全国人大及其常务委员会负责，而且根据《宪法》第63条的规定，全国人大有权罢免中央军事委员会主席。因此，全国人民代表大会对中华人民共和国中央军事委员会具有监督权。

最后需要强调一下，中国还有一个中国共产党中央军事委员会，中华人民共和国中央军事委员会与中国共产党中央军事委员会事实上是“一个机构、两块牌子”，在这里我们强调全国人民代表大会的监督权，因此在此着重说明的是作为国家机关的中华人民共和国中央军事委员会，中国共产党中央军事委员会不在本书的讨论之列。

小　结

全国人民代表大会是最高国家权力机关。作为最高国家行政机关的国务院以及分别作为国家最高审判机关、检察机关的最高人民法院、最高人民检察院，作为国家元首的国家主席，以及中央军事委员会都要由全国人大产生，向全国人大负责并报告工作。全国人大与其他最高国家机关的关系是决定与执行、监督与被监督的关系。

从职权上说，全国人大行使国家最基本的、最重要的职权，拥有其他国家机关不具有的权力。主要是修改宪法和监督宪法实施的权力；制定和修改国家基本法律的权力；选举或决定任命和罢免全国人大常委会组成人员、国家主席和副主席、国务院组成人员、中央军事委员会组成人员、最高人民法院院长、最高人民

检察院检察长的权力；决定国家重大事项，如国民经济和社会发展计划，国家预算，省、自治区和直辖市的建置，特别行政区的设立及其制度，和平和战争等问题的权力；监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院的权力；以及应当由全国人大行使的其他权力。这些权力具有全权性和最高权威性，其中一个最重要的特征是全国人大与其他国家机关是单向监督的关系。

第七章

全国人大常委会的监督权

全国人民代表大会常务委员会，简称“全国人大常委会”，是中华人民共和国最高国家权力机关——全国人民代表大会的常设机构。全国人大常委会的组成人员有委员长、副委员长若干人、秘书长、委员若干人。根据《全国人民代表大会组织法》的规定，全国人大常委会组成人员在全国人民代表大会代表中产生，对全国人民代表大会负责并报告工作，每届任期与全国人大相同，为5年；管理全国人民代表大会各个专业委员会（民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会）。同时作为本书着重讨论对象的监督权也是人民代表大会制度中非常重要的一个子制度，监督工作也是全国人大常委会工作的重要组成部分，具有举足轻重的地位。

第一节　全国人大常委会对国务院的监督权

中国全国人大及其常委会的监督权，是人民当家做主的政治权力，同其他形式的监督相比，具有最高的法律效力，其实质是对其他国家机关权力的制约，以保障国家机器按照人民的意志运转。人大及其常委会的监督职权，是宪法赋予的重要职权。人大监督制度，是人民代表大会制度的重要组成部分。

监督权是宪法赋予人大常委会的重要职权，监督制度是人民

代表大会制度的重要组成部分，宪法和有关法律对人大常委会监督的职权作了明确规定，内容非常丰富，概括起来包括工作监督和法律监督两个方面。彭真同志说："最高国家权力机关监督什么？一个是法律监督，一个是工作监督。全国人大和它的常委会对法律实施的监督，主要是监督宪法的实施，包括履行宪法规定的职权。任何机关、任何地方如果做出同宪法相抵触的决议、决定，全国人大和它的常委会有权力、有责任予以撤销。至于对行政、审判、检察工作的监督，首先是听取和审议政府工作报告，它包括过去工作的总结和今后工作的部署。再就是审查和批准国民经济和社会发展计划，审查和批准国家的预算决定，计划和预算决算反映了各方面的工作。对最高人民法院、最高人民检察院的监督，主要也是听取和审议它们的工作报告。这是全面的、基本的监督。有了重大问题，能不能管？能管。按照法律规定，权力机关有权提出质询案，必要时还可以组织关于特定问题的调查委员会。"[1]这是对工作监督和法律监督内容和形式的高度概括。

人大常委会行使工作监督的职权，其主要方式是听取和审议工作报告。每次常委会会议都安排有听取和审议有关工作报告的议程。听取工作报告，有些是例行的，如每年 6 月的常委会会议，都要听取审计工作报告、前一年度中央决算的报告等。此外，提出质询也是全国人大常委会进行工作监督的一种手段。在常委会会议期间，常委会组成人员 10 人以上联名可书面向常委会提出对国务院及其各部、各委员会的质询案，由委员长会议决定交受质询机关书面答复，或者由受质询机关的领导人在常委会会议上口头答复。

此外，法律监督也是全国人大常委会对国务院的监督内容之

[1] 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中国民主法制出版社 1988 年版，第 270 页。

一，主要包括全国人大常委会对国务院规范性文件的审查和对法律的实施情况进行检查监督。按照《宪法》规定，全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令。不仅如此，全国人大常委会有针对性地对法律的实施情况开展检查监督，并已形成制度，成为法律监督的一种主要形式。每年全国人大常委会都要有重点地组织对几部法律的实施情况进行检查，检查的结果由执法检查组在常委会会议上报告，经常委会审议后，向有关部门提出整改意见，要求在6个月内将整改情况向常委会作出反馈。这些实践表明，执法检查取得了较好的效果，加大了全国人大常委会的监督力度。

除了最直接的监督之外，全国人大常委会还具有人事任免权，全国人大常委会行使的人事任免权，部分是属于全国人大任免权范围内但因为全国人大闭会而不能行使的。它包括：在全国人大闭会期间，根据国务院总理的提名，决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；由委员长会议提名，补充任免专门委员会个别副主任委员和部分委员。属于全国人大常委会自身行使的人事任免权包括决定驻外全权代表的任免等。

国务院除了要对全国人民代表大会负责并报告工作外，在全国人民代表大会闭会期间，也要对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。国务院作为最高国家行政机关，是最高国家权力机关即全国人大及其常委会的执行机关，应当也必须向最高权力机关负责，并受其监督。国务院向全国人大及其常委会负责的方式是向其报告工作。

第二节　全国人大常委会对最高司法机关的监督权

最高人民法院是中华人民共和国最高审判机关，负责审理各类案件，制定司法解释，监督地方各级人民法院和专门人民法院

的审判工作，并依照法律确定的职责范围，管理全国法院的司法行政工作。而最高人民检察院作为中华人民共和国的“最高法律监督机关”，主要任务是领导地方各级人民检察院和专门人民检察院依法履行法律监督职能，保证国家法律的统一和正确实施。二者都是我国的最高司法机关，他们除了要受到全国人大的监督以外，同样也要受到全国人大常委会的监督。

马克思恩格斯认为，人民群众掌握监督权是实现人民当家做主的根本保证之一。工人阶级自己的“公仆”也有成为“主人”的趋势和可能。而防止“公仆”变为“主人”的有效方法就是人民掌握监督权，把社会公仆置于人民的监督之下。马克思曾经指出：“彻底废除了国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的负责制代替虚伪的负责制，因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的。”[2]所以对两院的监督是必需的，也是符合马克思主义的。

所谓人大常委会对“两院”的监督权，是指人大常委会通过法定的程序对人民法院、人民检察院实施检查、调查、监督的强制性权力，从而保证法律的正确实施，维护人民的利益。最高人民法院是行使国家司法权的最高审判机关，从法律角度上说，它在工作中只服从法律。作为最高审判机关，应以事实为依据，法律为准绳。在审判中要想作出公正的判断和准确的法律适用，就不能受到法律以外的其他影响。但是，我国的审判独立原则不是绝对的，是司法相对独立的原则。我国的人民代表大会制政体，决定了司法权不能独立于最高国家权力机关的权力。最高人民法院既然由全国人大产生，就要向全国人大负责。这种责任主要表现在以下方面：第一，最高人民法院要在全国人大每次会议上报告工作；在全国人大闭会期间，向全国人大常委会负责、报告工

〔2〕《马克思恩格斯选集》（第2卷），人民出版社1965年版，第414页。

作。第二，对于适用法律过程中遇到的法律理解问题，最高人民法院可以向全国人大常委会请求法律解释，以了解立法意图，正确适用法律。常委会如果作出解释，最高法院就必须遵照适用。第三，全国人大及其常委会组成人员可以依法定程序向最高人民法院提出质询，要求其作出解释。第四，全国人大常委会可以组织针对最高人民法院工作的特别调查委员会，就严重的违法失职及司法腐败行为进行调查听证，对有关司法人员作出处理。第五，全国人大常委会可以依据宪法授予的监督权，对最高人民法院作出的生效裁判进行个案监督，指出裁判违反法律的地方，由法院自行依照法律程序更正裁判；但全国人大常委会只能向最高人民法院提出要求，不得干涉最高人民法院的具体判案过程。最高人民检察院也属于司法机关体系，因此，与人民法院一样，也有司法独立的权利。所以，《宪法》第131条规定："人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。"也即通常所说的检察独立原则。但是最高人民检察院也是由全国人大产生的，也要向全国人大及其常委会负责。这表现在：第一，最高人民检察院要向全国人大及其常委会汇报工作；第二，遇到法律理解问题可以请求全国人大常委会进行立法解释；第三，要接受全国人大及其常委会的质询；第四，全国人大及其常委会可以组织对它的调查委员会；第五，全国人大常委会可以对它处理的案件进行个案监督。这些内容就是全国人大常委会对最高司法机关的监督权。

总之，全国人大常委会与"两院"之间具有监督与被监督关系，二者之间关系的良好发展对于社会主义法治建设具有良好的促进作用。

第三节　全国人大常委会对国家主席的监督权

中华人民共和国主席是中华人民共和国的国家元首，也是国

家机构之一，但他只是形式上是国家的最高代表，与全国人大常委会联合行使中国国家元首的职权，执行全国人大及其常委会的决定。

我国的国家主席没有个人决策权，他的职权要同全国人大及其常委会的职权结合起来行使。全国人大及其常委会行使职权不需要国家主席职权的配合，但国家主席行使职权必须以全国人大或全国人大常委会的决定为依据；宪法规定由国家主席单独行使的职权都是礼仪性或象征性的，如接受外国国书等。在宪法学上，一般称具有这样的权力特性的国家元首为“虚位元首”，即没有实权的国家元首。

根据《宪法》第 67、80、81 条的规定，国家主席的职权主要有如下四个方面：公布权、任免权、外交权、荣典权。①公布权。以一部法律为例，经过全国人大或者全国人大常委会审议通过后，还要经过国家主席公布才可生效。国家主席公布法律，采用主席令。再如遇到战争或其他非常情况需要进入紧急状态时，全国或个别省、自治区、直辖市的戒严由全国人大常委会决定，由国家主席宣布进入紧急状态。同样，宣布战争状态也是国家主席根据全国人大或者全国人大常委会的决定，宣布与某国或某一国家集团处于交战状态的声明。②任免权。全国人大或全国人大常委会决定国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的正式人选后，由国家主席宣布其任职；或根据全国人大或其常委会的决定宣布其免职。根据全国人大常委会的决定，国家主席派出或召回代表国家的常驻外交代表，即驻外使节。③外交权。国家主席主持递交国书仪式以及宣布批准或废除同外国缔结的条约和重要协定也需要根据全国人大常委会的决定做出。④荣典权。其包括授予荣誉权和受到非常礼遇权。根据全国人大或其常委会的决定，国家主席代表国家向那些对国家有重大功勋的人或单位授予荣誉奖章和光荣称号。另

外，国家主席在国内外重大外事活动中，也有受到非常礼遇的权利。

总而言之，国家主席是国家主权的代表，国家统一和民族团结的象征。它对内代表整个国家机构和国家权力，对外代表中华人民共和国和中国全体人民。由于国家主席的国家最高代表的性质，他的尊严就是国家尊严的象征，所以法律地位较高。应当说它的作用就是与全国人大常委会相互配合，使全国人大及其常务委员会的职权得以完整地发挥。国家主席执行全国人大常委会作出的决定，而全国人大常委会的一些决定需要国家主席加以宣布。

全国人大常委会和国家主席之间主要是一种工作关系上的配合和衔接，监督关系并不明确，但从全国人大常委会和国家主席行使职权的先后顺序来看，两者之间存在着监督和被监督的关系，因为国家主席行使的职权应当以全国人大常委会的决定为依据。

第四节　全国人大常委会对中央军事委员会的监督权

《宪法》第 93 条第 1 款规定："中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。"这一规定表明，中央军事委员会是国家最高军事领导机关。而全国人民代表大会常务委员会作为最高权力机关——全国人民代表大会的常设机构，它们之间的职权是如何衔接的呢?

根据《宪法》和《国防法》的规定，中华人民共和国的国防领导职权由中共中央、全国人大及其常务委员会、国家主席、中央军委共同行使。我们具体分析全国人大常委会在国防方面的职权、中华人民共和国主席和中央军事委员会在执行涉及国防军事方面的事宜时和全国人大常委会的关系，讨论三者之间的职权

衔接。

全国人民代表大会常务委员会在国防方面的职权主要有：在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；决定全国总动员或者局部动员；制定有关国防方面的法律；在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准包括国防建设计划在内的国民经济和社会发展计划，包括国防经费预算在内的国家预算在执行过程中所必须做的部分调整方案；监督中央军事委员会的工作；在全国人民代表大会闭会期间，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；根据最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的提请，任免军事法院院长和军事检察院检察长；决定同外国缔结的有关国防方面的条约和重要协定的批准和废除；规定军人的衔级制度；规定和决定授予在国防方面国家的勋章和荣誉称号；全国人民代表大会授予的国防方面的其他职权。

中央军事委员会作为国家武装力量的最高领导机关，其职能是领导全国武装力量完成宪法赋予人民军队和其他武装力量巩固国防、抵抗侵略、保卫祖国、保卫人民的和平劳动、参加国家建设事业和努力为人民服务的神圣使命。根据《国防法》第 13 条的规定，中央军事委员会领导全国武装力量，行使下列职权：①统一指挥全国武装力量；②决定军事战略和武装力量的作战方针；③领导和管理中国人民解放军的建设，制定规划、计划并组织实施；④向全国人大或者全国人大常委会提出议案；⑤根据宪法和法律，制定军事法规，发布决定和命令；⑥决定中国人民解放军的体制和编制，规定总部以及军区、军兵种和其他军区级单位的任务和职责；⑦依照法律、军事法规的规定，任免、培训、考核和奖惩武装力量成员；⑧批准武装力量的武器装备体制和武器装备发展规划、计划，协同国务院领导和管理国防科研生产；



⑨会同国务院管理国防经费和国防资产；⑩法律规定的其他职权。

以上几个国家机构对于国家军事权力的行使缺一不可，都在军事权力的行使中扮演着极其重要的角色。概括地说就是全国人大常委会作出决定，国家主席加以签署，由中央军委具体执行，完成具体职权。现行宪法在国家机构中对军事权力机构如此设立，不仅明确了人民武装力量在国家体制中的地位，而且对中央国家领导机关分工行使国家权力，加强武装力量建设，都具有重要意义。

《宪法》第94条规定：中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。从这条宪法规定及前述相关职权的行使顺序上来看，全国人大常委会对中央军事委员会具有监督权。

第八章

地方各级人大的监督权

中华人民共和国地方各级人民代表大会是由中国共产党领导的中华人民共和国国家权力机关，是人民代表大会制度的基础。根据现行宪法的规定，地方各级人民代表大会，即指省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会。

在历史的发展上，地方各级人民代表大会是由中华人民共和国成立初期的地方各界人民代表会议发展而来的，1954 年通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》规定，地方各级人民代表大会的执行机关是地方各级人民委员会，它同时行使同级人民代表大会常设机关的职权。1958 年农村普遍建立人民公社，取消了乡人民代表大会和乡人民委员会。人民公社既是乡级政权组织，又是集体经济组织，即“政社合一”。1966 年“文化大革命”开始后，各级人民代表大会和人民委员会陷于瘫痪。1967 年各省、市、县、人民公社都建立了革命委员会，作为地方各级的政权机构。

1975 年《宪法》虽然规定了地方各级人民代表大会为地方国家权力机关，但实际上并未召开过人民代表大会。1978 年《宪法》再次确认了人民代表大会制度，将革命委员会规定为地方各级人民代表大会的执行机关，即地方各级人民政府。1979 年第五届全国人民代表大会第二次会议通过宪法修正案，并重新制定了《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《全国

人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，将革命委员会改为人民政府，规定县和县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，作为本级人民代表大会的常设机关。同时规定各级人民政府作为本级人民代表大会的执行机关，向人民代表大会负责并报告工作，在人民代表大会闭会期间，向同级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

自 1979 年开始试点，1980 年全国普遍开展的县、乡两级人民代表大会代表的选举，以及相继召开的地方各级人民代表大会，使中断了十余年的人民代表大会制度得以恢复和发展。1982 年《宪法》的颁布和 1982 年、1986 年两次对《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的修改，进一步完善了地方人民代表大会制度。这就是地方各级人大的发展历程。

监督权是宪法和法律赋予地方各级人大最基础、最重要和运用最广泛、最经常的职权。地方各级人大监督职能能否充分行使，直接影响人民行使管理国家权力作用的发挥和整个国家监督机制的健康运行，也直接影响地方各级人大工作的顺利进行，因此下面就将详细介绍地方各级人大的监督权。

在论述地方各级人大的监督权之前，笔者想补充一下地方各级人大监督权的法律依据：

1.《宪法》对人大监督权的阐述。《宪法》第 3 条第 3 款规定："国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。"根据《宪法》第 101 条的规定，地方各级人民代表大会分别选举并且有权罢免本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长。县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

2.《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对人大监督权的阐述。根据该法第 8 条第 8 ~ 11 项的规定，县级以上的地方各级人民代表大会监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作；改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会的不适当的决议；撤销本级人民政府不适当的决定和命令。该法第 10 条规定：地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府的组成人员。县级以上的地方各级人民代表大会有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员和由它选出的人民法院院长、人民检察院检察长。

3.《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》对人大监督权的阐述。根据该法第 14 条的规定，县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定程序提出对本级人民政府及所属各部门、人民法院、人民检察院的质询案。这是人民代表大会对“一府两院”工作的最有力的监督形式。

第一节　地方各级人大对地方各级人大常委会的监督权

地方人民代表大会的监督权，是指地方各级人民代表大会，按照法定程序和方法，为维护人民的根本利益，全面保障国家法律的统一实施，防止同级行政、司法机关滥用权力，对由它选举产生的国家机关实施的检查、调查、督促、纠正、处理的强制性权力。因此地方各级人大的监督权，是宪法和法律赋予的，是体现人民当家做主的重要职权。依法行使人大监督权，既是加强和改进人大工作的重要内容，又是对人大工作实效的直接检验。

《宪法》第 2 条第 1、2 款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”从这一条文可以看出，地方各级人大依照法律规定对“一府两院”的工作进行监督，促使其依法履行职

责，防止和纠正违法行为，保证法律正确实施，这是《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等赋予的神圣权力，是维护人民根本利益的强制性权力，是代表人民行使的具有法律效力的最高层次的监督权。在权力结构层次上，地方各级人大要比地方各级人大常委会高一个档次。根据《宪法》第104条的规定，县级以上的地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员，这就说明地方各级人大对地方各级人大常委会有监督权。

在很多时候，人们会把地方各级人大的监督权和地方各级人大常委会的监督权混为一谈，的确在很多时候，二者的权限都是重合的。但是在很多细微的情况下二者的权力是不一样的。在说明了地方各级人大对地方各级人大常委会的监督权之后，我们接下来讨论地方各级人大对地方人民政府的监督权。

第二节　地方各级人大对地方人民政府的监督权

地方各级人大的监督权是宪法和法律赋予的重要职权，实际上就是人民当家做主的一项政治权力，是人民管理国家事务的重要体现。地方权力机关依法行使监督权，就是要监督宪法、法律、法规以及上级权力机关规定、决议等在本行政区域内的执行情况和监督同级“一府两院”的工作。地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关，常设机关为其常委会，日常工作中常委会代表并行使其权力，其职权主要有制定规范权、重大事项决定权、监督权和任免权。地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，对本级人大和上级国家行政机关负责并报告工作，地方各级人大监督职权主要通过监督本级政府来实现。地方各级人大的此项职权有所不同，省级和部分享有立法权的市级人大的监督权主要表现在对立法和本地政府及其组成人员的监督两

个方面，其他地方各级人大的监督权则主要表现在对地方政府制定非立法性规范性文件和对本地政府及其组成人员的监督上。总的来说地方各级人大监督权的内容可分为法律监督、工作监督和人事监督三个方面。

法律监督是指地方各级人大对宪法、法律在本行政区域实施的情况进行监督，主要对行政机关违反宪法、法律的抽象行政行为进行监督。它包括：一是审查规范性文件，撤销或纠正同宪法、法律相抵触的规章、决定、决议、命令等。根据《宪法》第104条的规定，地方各级人大有权撤销本级人民政府的不合适的决定和命令。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也对规范性文件的审查作了更完备的规定，在明确县级以上地方各级人大有权撤销本级人民政府的不适当的决定和命令外，还规定了乡、民族乡、镇人大有权撤销乡、民族乡、镇人民政府不适当的决定和命令。二是执法监督，即对宪法、法律、行政法规、上级人大和本级人大的决议执行情况进行监督，亦即监督政府在执行法律时是否做到有法必依、执法必严和违法必究。

工作监督是指地方各级人大对政府的工作是否符合宪法、法律，是否符合客观现实和人民利益，以及其工作人员是否尽职尽责进行监督。工作监督主要包括以下几个方面：一是对政府的各项工作进行总体的过程监督。地方各项行政管理工作都是由地方各级人民政府负责，依据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第8条第9项规定，县级以上的地方各级人民代表大会有权听取和审查本级人民政府和人民法院、人民检察院的工作报告。地方各级人大的过程监督主要是通过经常性地听取和审议地方政府的工作报告而实现。二是对政府工作进行经济和财政监督。依据《宪法》第99条的规定，地方各级人大及其常委会有对地方人民政府财政预算、决算的审批权，即审查批准地方国民经济和社会发展计划及其执行情况、审查批准财政预算及其

执行情况、审查决定地方国民经济和社会发展计划预算执行过程中的部分变更状况。三是重大行政措施监督。即对地方政府为贯彻落实法律和人大决议，或为推动当前中心工作，或是人民群众普遍关心的工作事项采取的重要工作举措进行监督。四是通过接受申诉、控告、检举方式对政府的工作状况进行监督。地方各级人大是地方国家权力机关，接受公民组织的申诉、控告和检举本身就是其工作内容，特别是在公共权力出现滥用的情形下，对政府的工作监督更是地方各级人大工作主要内容。

人事监督即对由地方各级人大及其常委会选举、决定任免的政府机关及其组成人员履行职责的情况进行监督。人民代表大会通过选举，代表人民将行政权力委托给政府，由它行使具体的行政和公共事务管理权，为保证行政机关及其主要负责人员不违背人民意志滥用权力，必须对这些人的履行职责情况进行监督，它不仅可以保证国家机关高效合理运转，也可减少失误，防止和消除腐败现象，其具体实现形式是地方各级人大代表集体行使罢免权。《宪法》第103条第2款规定："县级以上的地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员。"此即该项权力的法律依据。

作为地方国家权力机关，地方各级人大监督政府的地位和作用是不可替代的。它不仅直接体现了人民管理国家的政治权利，反映了我国民主政治建设的要求，而且对于行政机关的职能行使发挥着指导和制约作用。地方各级人大对政府的监督职能对政治、经济、文化等方面的发展具有极其重要的现实意义。比如腐败问题，腐败是由公共权力滥用而滋生的，可以说，只要设置公共权力就可能出现权力的腐败。如孟德斯鸠所说："一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不移的一条经验。有权力的人们

使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”[1]因此，加强地方各级人大对地方政府的监督是把我国政府建设成民主、廉洁、高效政府的必然要求。

第三节　地方各级人大对司法机关的监督权

司法权是国家重要的权力，一方面它具有强制性和权威性，要求人们服从；另一方面又具有易受腐蚀性，容易导致掌权者腐化。司法权的两面性决定了必须对司法权的行使进行必要的制约，必须建立权威的监督制度来保证这种权力在正常、合法的轨道内运行，防止和有效遏制司法腐败的产生。因此，人大及其常委会必须加强对司法权的制约，以防止司法机关及其工作人员滥用权力，侵害社会公共利益和公民的合法权益。地方司法机关同样具有这样的属性，因此地方各级人大的监督显得尤其必要，接下来笔者对法院系统和检察院系统分别进行讨论。

在我国，地方各级人大是指省、自治区、直辖市的人大，设区的市一级人大，以及市辖区和县一级人大。地方各级人大对法院进行监督有明确的宪法依据。根据《宪法》第 126 条的规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”因此，作为国家权力机关的地方各级人大应该选择什么样的监督方式、按照怎样的监督程序正确履行其监督职能，以及如何正确处理地方各级人大监督权与法院独立行使审判权之间的关系，便成了地方各级人大监督法院工作过程中的重点内容。

根据我国《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，

[1] [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆 1995 年版，第 154 页。

地方各级人大对法院的监督主要有以下方式：首先，听取和审议法院的工作报告或者专项工作报告。其次，执法检查。执法检查是地方各级人大将工作监督和法律监督相结合的行之有效的监督形式，既可以促进司法机关公正司法，又能发现法律、法规自身存在的不足，有利于修改完善有关法律、法规。最后，询问与质询。我国现行宪法对质询制度进行了比较详细的规定，随着《各级人民代表大会常务委员会监督法》的制定和实施，人大的质询权在实体和程序上，都有了明确的、可操作的具体规定。这种监督方式是人大常委会组成人员针对法院工作过程中特定问题不清楚时，要求法院作出说明和解释的一种独特的监督方式。当然地方各级人大选举、任命、罢免法院院长也是监督方式之一。

地方人民检察院作为司法监督机关，同样要受到地方各级人大的监督。《宪法》第2条第1、2款规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。"第3条第3款规定："国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。"第131条规定："人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。"根据上述规定，检察机关与其他国家机关是分立的，相互不存在隶属关系，但检察机关从属于国家权力机关，必须对国家权力机关负责，并接受权力机关的监督。《人民检察院组织法》第10条规定："地方各级人民检察院对本级人民代表大会和本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。"《人民检察院组织法》第三章对检察机关的人员任免作出了明确的规定，《检察官法》也对此作出了相应规定。因此，作为国家专门法律监督机关的地方各级人民检察院必须自觉接受地方各级人大及其常委会的监督。地方国家权力机关的监督，是地方检察机关行使检察权的重要支柱，也是充分发挥其检察职能，惩治犯罪、保护人民的根本保证。

地方检察机关接受地方各级人大监督有如下方式和途径：①工作报告：根据《宪法》和《人民检察院组织法》的规定，地方人民检察院对同级人大负责并报告工作；同级人民代表大会审议、审查批准人民检察院在人民代表大会上的工作报告。向人民代表大会作工作报告是人民检察院接受人大监督的最重要、最根本的途径。②任免请示：依据《宪法》和《人民检察院组织法》的规定，同级人民代表大会有权选举和罢免人民检察院的检察长，选举和罢免人民检察院检察长须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准；地方人民检察院的副检察长、检察委员会委员、检察员由该级检察长提请本级人大常委会任免。可见，人事任免权是地方各级人大监督权的重要组成部分。③执法检查：《宪法》第99条规定，地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行。据此，人大有权对检察机关进行执法检查，检察机关有义务接受人大的执法检查。④代表视察：视察是人大及其常委会行使职权的重要方式之一，是人民代表大会闭会期间代表活动的一项重要内容。检察机关应采取定期、不定期的方式主动邀请人大代表视察检察工作，人大代表也可依法持证视察检察工作。在代表视察过程中，检察机关应召开座谈会，向人大代表介绍检察机关的职能、工作部署，汇报检察工作情况及存在的困难、问题，回答视察代表的询问。人大代表可以直接提出他们的建议、批评和意见，也可以以人大常委会名义在视察后提出建议、批评和意见。

“权力制约权力”的社会主义政治文明的体现，是宪法和法律的要求。监督和被监督虽是一对矛盾体，但作为被监督者的地方检察机关和作为监督者的地方各级人大及其常委会工作目标是一致的，都是为了推进社会主义的民主法制建设。无论是地方政府，还是司法机关，都应当受到地方各级人大的监督。

第九章

地方各级人大常委会的监督权

地方各级人大常委会监督权简单地说就是地方各级人大常委会所具有的观察、了解本级政府、人民法院和人民检察院的工作，如果发现这些机关的工作出现错误时，采取措施纠正其错误的权力。

总的来说，地方各级人大常委会监督权具有以下特征：

（一）监督权主体

地方各级人大常委会监督权的主体为地方各级人大常委会集体。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第4条规定：“各级人民代表大会常务委员会按照民主集中制的原则，集体行使监督职权。”所以，地方各级人大常委会的监督权主体只能是地方各级人大常委会集体，而不是常委会具体委员。但是，地方各级人大常委会集体是按照民主集中制的原则行使监督权的，并不是要求地方各级人大全体委员一起来行使监督权。

（二）监督权的客体

地方各级人大常委会监督权的客体是本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第5条规定：“各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。”但是，地方各级人大常委会的监督应当围绕国家工作大局进行，而不是对本级人民政府、人民法院和人民检察院的各项具体工作实施监督。为此，《各级人民代表大会常务委员会监督法》

列举了地方各级人大常委会监督权的具体范围，如审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告，询问政府、人民法院和人民检察院负责人员及撤职案的审议和决定等权力。

（三）监督权的行使方式

地方各级人大常委会监督权的行使方式是通过听取报告等形式了解本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作情况，通过审议、批准和决定等手段实施监督权。对于本级人民政府、人民法院和人民检察院专项报告、财政决算报告、国民经济和社会发展计划报告、预算的执行情况报告和审计工作报告采取听取报告的形式了解情况，地方各级人大常委会直接集体审议作出是否通过的决定来进行监督；地方各级人大常委会采取执法检查的形式对本级人民政府、人民法院和人民检察院实施法律法规的工作进行监督；对于规范性文件，地方各级人大常委会采取对本级人民政府、人民法院和人民检察院制定的规范性文件进行备案审查的形式进行监督；对于具体案件，地方各级人大常委会采取对本级人民政府、人民法院和人民检察院负责人员进行询问和质询的形式进行监督；地方各级人大常委会有权对自己职权范围内的特定问题通过成立调查委员会调查问题形成报告，并通过报告形成决议、决定，从而对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作进行监督。

第一节　地方各级人大常委会对地方政府的监督权

笔者在前文论述中，把地方各级人大的监督权分为法律监督、工作监督和人事监督三个方面。因为地方各级人大常委会的监督权和地方各级人大的监督权在一定程度上是有所重合的，所以在这里笔者把地方各级人大常委会的监督权依然分为这样的三类。

首先，法律监督。依据《宪法》第104条的规定，地方各级人大常委会有权撤销本级人民政府的不适当的决定和命令。这也就是说地方各级人大常务委员会拥有对地方政府的绝对监督权。此外，地方各级人大常委会有权对宪法、法律、行政法规、上级人大和本级人大的决议执行情况进行监督，即监督政府在执行法律时是否做到有法必依、执法必严和违法必究。其次，工作监督。依据《宪法》第104条、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第44条的规定，根据本级人民政府的建议，决定对本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算的部分变更，即审查决定地方国民经济和社会发展计划预算执行过程中的部分变更状况。最后，人事监督。即地方各级人大常务委员会对地方各级人大及其常委会选举、决定任免的政府机关及组成人员履行职责的情况进行监督。

在具体的操作方面，第一，地方各级人大常委会可以通过专项工作报告的形式，对同级人民政府实施监督。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级人民政府的专项工作报告。地方各级人大常委会可以从执法检查中发现的突出问题，本级人大代表对人民政府工作提出的建议、批评和意见中反映的问题，本级人大常委会组成人员提出来的比较集中的问题，本级人大专门委员会、常务委员会工作机构在调查研究中发现的突出问题，人民来信来访集中反映的问题中确定专项工作报告的议题。

第二，质询和询问。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时，本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会，听取意见，回答询问。省、自治

区、直辖市、自治州、设区的市人民代表大会常务委员会组成人员5人以上联名，县级人民代表大会常务委员会组成人员3人以上联名，可以向常务委员会书面提出对本级人民政府及其部门和人民法院、人民检察院的质询案。

第三，改变或撤销不适当的决议、决定和命令。根据宪法的规定，地方各级人大常委会有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令。

第四，组织特定问题调查委员会。根据法律规定，县级以上的地方各级人大及其常委会对其职权范围内的事项，需要作出决议、决定，但有关重大事实不清的，可以组织特定问题的调查委员会进行调查，并根据调查委员会的报告作出相应的决议、决定。

第五，撤职案的审议和决定。我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，县级以上地方各级人大常委会有权撤销由其决定、任命的国家机关工作人员，但对撤职权的具体程序未作规定。《各级人民代表大会常务委员会监督法》弥补了这一不足，并参照罢免案的提出和处理程序，明确了地方各级人大常委会可以决定撤销的职务范围。这便于地方各级人大常委会在本级人大闭会期间，对个别国家机关工作人员违法违纪行为依法进行处理，有利于增强人大常委会的监督实效。

应该说只有行使监督职权，才能做到任人唯贤、正确任免。认真行使监督权，纠正违法任免的现象，就可以使任免权在法律保障下得以实现，而且通过人大常委会对地方政府的监督，通过对违法违纪或不称职干部的罢免或撤销，能够防止行政机关工作人员违背人民意志，使其认真履行自己的职责，从而加强行政机关的勤政和廉政建设，使每个公职人员合格、称职，做好人民的公仆。

第二节　地方各级人大常委会对地方司法机关的监督权

监督司法是宪法赋予各级人大及其常委会的一项重要职权，是党和国家监督体系的重要组成部分，是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。地方各级人大常委会的监督权包含对“一府两院”的监督。对政府的监督前文已提及，本节主要讨论地方各级人大常委会对地方司法机关的监督。

司法权是一种裁判性权力，它的特质是中立和公正。司法权是人权保障的最后一道防线，司法权能否实现保障人权的宪政价值，取决于一个国家的宪政体制、法官的专业知识、审判经验，以及法官的职业道德，由于我国法治工作起步较晚，受传统法治文化影响较大，法官职业化水平不高，办案人员的素质参差不齐、执法水平不同等多种原因，司法实践中一定程度上还存在着关系案、人情案、金钱案等审判不公的现象，以及特权思想、衙门作风、霸道作风等不良工作现象，以致侵害公民的合法权益，出现冤假错案。这需要人大及其常委会依法对司法工作予以监督，一方面能从制度上促使司法机关公正司法，另一方面又可以从体制上督促司法机关对出现损害公民权益的问题予以及时补救，而这些作用是其他任何监督形式都难以实现的。

作为审判机关，法院是司法机关不可或缺的部分，地方各级人大常委会对地方法院的监督作用如下：根据我国《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 2 条的规定，各级人民代表大会常务委员会依据宪法和有关法律的规定，行使监督职权。首先是听取和审议法院的工作报告或者专项工作报告。这种监督方式也称为工作评议，是人大常委会行使监督权的主要形式，便于开展经常性的监督。其次是询问与质询，我国宪法对质询制度进行了比较详细的规定，随着《各级人民代表大会常务委员会监督法》的

制定和实施，人大常委会的质询权在实体和程序上，都有了明确的、可操作的具体规定。这种监督方式是人大常委会组成人员针对法院工作过程中特定问题不清楚时，要求法院作出说明和解释的一种独特的监督方式。最后是特定问题调查权，这是一种国家权力机关为了正确行使职权就某一专门问题所进行的调查活动，是地方各级人大常委会对属于其职权范围内的事项，作出决议、决定的一种特殊的监督方式。这一点笔者将在下文进行详细阐述。

检察院作为司法监督机关，也是司法机关的一个重要组成部分。地方各级人大及其常委会是地方权力机关，地方检察院由其产生，对其负责，受其监督。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第5条就规定："各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。"

在具体的监督措施上，《各级人民代表大会常务委员会监督法》明确规定了监督的形式为听取和审议检察工作报告，进行执法检查等。各级人大常委会听取和审议本级人民法院、人民检察院的专项工作报告的议题，根据下列途径反映的问题确定：本级人大常委会在执法检查中发现的突出问题；本级人大代表对人民检察院工作提出的建议、批评和意见集中反映的问题；本级人大常委会组成人员提出的比较集中的问题；本级人大专门委员会、常委会工作机构在调查研究中发现的突出问题；人民来信来访集中反映的问题；社会普遍关注的其他问题。上述规定使人民群众可以直接向人大常委会或者通过人大代表、人大有关专门委员会、常委会工作机构提出需要监督的问题，以使人民群众反映强烈和普遍关心的问题能够得到充分反映和切实解决。这样既能发挥人大常委会依法监督检察的工作职能，增强监督工作的针对性和实效性，又能保障检察机关依法行使职权，促进依法公正

司法。

国家权力机关对检察机关实施监督，就是促使检察机关严格依法办案，按照公平、正义的原则行使检察权，规范检察行为，防止检察权的滥用，促进司法公正，维护司法权威。

总的来说，接受人大监督，也正是保障司法机关独立行使职权和公正司法的需要。权力必须用法律约束，行使职权必须接受监督，这是司法机关必须遵守的宪法原则。否则，权力难免被滥用，从而丧失法律授权的目的。应该说，人大及其常委会对司法机关的监督是我国政治体制和根本制度的体现。

第三节　地方各级人大常委会的特定问题调查权

特定问题调查，是国家权力机关为了正确行使职权就某一专门问题所进行的一种调查活动，是国家权力机关行使监督权的一种非常措施，也是地方各级人大常委会对属于其职权范围内的事项，作出决议、决定的一种特殊的监督方式。

在我国，特定问题调查权的发展有一个历程，早在 20 世纪 50 年代，我国人民代表大会制度建立初期，宪法和法律对全国人大及其常委会的特定问题调查权就已作了规定。1954 年《宪法》第 35 条第 1 款规定："全国人民代表大会认为必要的时候，在全国人民代表大会闭会期间全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织对于特定问题的调查委员会。"1954 年通过的《全国人民代表大会组织法》第 30 条规定："全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会依照中华人民共和国宪法第 35 条的规定，可以组织对于特定问题的调查委员会。调查委员会的组织和工作，由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会临时决定。"特定问题调查权是宪法赋予全国人大及其常委会的一项重要职权，是全国人大及其常委会行使监督权的一种特

殊手段，在必要的时候，由全国人大或全国人大常委会决定行使该权力。

党的十一届三中全会以后，我国的人民代表大会制度进入了新的发展阶段。宪法和有关法律在继续赋予全国人大及其常委会特定问题调查权的基础上，还赋予县级以上地方各级人大及其常委会特定问题调查权。1982 年通过的现行《宪法》第 71 条规定："全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务向它提供必要的材料。"1986 年修改《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》时，增加第 26 条规定："县级以上的地方各级人民代表大会及其常务委员会可以组织对于特定问题的调查委员会。"从此以后，不仅全国人大及其常委会享有特定问题调查权，县级以上地方各级人大及其常委会也享有特定问题调查权。而我们今天所要强调的地方各级人大常委会的特定问题调查权是根据 2004 年 10 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》而颁布的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》而行使的，其中第 31 条和第 52 条对关于组织特定问题调查委员会及其组成人员、提出调查报告等问题作了原则规定。

《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 52 条规定，地方各级人大常委会的主任会议或者 1/5 以上的常务委员会组成人员书面联名，可以向本级人民代表大会常务委员会提议组织关于特定问题的调查委员会，由全体会议决定。地方各级人大常委会的调查委员会由主任委员、副主任委员和委员组成，由主任会议在常委会组成人员和其他代表中提名，提请全体会议

通过。

在介绍了特定问题调查委员会的组成后，以下将具体地阐释调查权。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 42 条规定："调查委员会进行调查时，有关的国家机关、社会团体、企业事业组织和公民都有义务向其提供必要的材料。提供材料的公民要求对材料来源保密的，调查委员会应当予以保密。调查委员会在调查过程中，可以不公布调查的情况和材料。"根据上述规定，特定问题调查委员会有材料获取权。为了保证调查委员会获得全面、真实、准确的材料，有关国家机关、社会团体、企业事业组织和公民都有义务向其提供必要的材料。除此之外，特定问题调查委员会还有妨碍排除权。调查委员会在开展调查工作中，如果遇到阻力或者受到非法干扰，可以要求有关机关协助予以排除，或者向人大常委会报告，由人大常委会要求有关机关协助排除阻力和干扰。

特定问题调查委员会是由人大常委会决定设立的，应向人大常委会负责和报告调查工作及其调查结果。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 43 条规定："调查委员会应当向产生它的常务委员会提出调查报告。常务委员会根据报告，可以作出相应的决议、决定。"

特定问题调查权这种监督方式的启动具有临时性，因此它不是地方各级人大常委会开展监督工作的常规化的监督方式，只在特殊情况下才启用。它作为县级以上人大常委会的一项重要职权，需要慎重行使，特别是要注意做到既不失职，又不越权。人大常委会是国家权力机关的常设机关，人民通过各级人大常委会行使国家权力；国家行政机关、审判机关、检察机关各自依法行使职权，并对人大常委会负责，受人大常委会监督。人大常委会在行使职权的过程中需要组织特定问题调查委员会的时候，不应涉及依法应由政府、法院、检察院处理的问题。

第十章

人大监督权的性质、地位、作用和责任承担

第一节　人大监督权的性质

事物的性质是指事物与生俱来的、一种事物区别于其他事物的根本属性。根据我国《宪法》、《地方人民代表大会组织法》、《立法法》等法律规定，以及我国的政治实践活动，笔者认为，人大的监督权应该具有以下属性：

一、法律性

人大监督的核心是保证国家法律的正确实施，确保“一府两院”的所有公务活动均应依法进行。但人大的监督本身，也要依法进行，循法而动，不能违背宪法和相关法律法规的规定行使监督权。各级人大和人大常委会在我国的立法体系中属于立法主体，“一府两院”在执法及司法过程中应优先适用人大和人大常委会制定的法律、法规，而人大在行使监督权的时候，也应遵守自己制定的规则，不能越权监督。人大行使监督权的时候，在监督权的主体、监督权的范围、监督权的对象、监督的程序等方面，必须严格依照法律规定进行，做到有法可依，有法可循，不能越位。所以，人大的监督是一种法律性很强的监督，它不同于行政监察监督（纪律监督）、舆论监督（公开性监督）、党派监督（政治监督）等。

二、全权性

这里的全权性是指人大监督的内容具有全面性和全方位性，以及人大对其他国家机关的监督，不受限制。人大监督的全权性是由我国的政治体制所决定的。人民代表大会制度是我国的政权组织形式，在这种政治体制模式下，各国家权力机关的运行都遵守民主集中制原则：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性原则。人大以及人大常委会与其他国家机关的关系是一种权力分离而不是权力分立关系，在权力的运作形式上，国家权力虽然是分离的，但由于人大和其他国家机关的关系不是相互独立的，因此它们不能相互监督和制约，以达到权力的平衡。实际上我国的国家权力的运行遵循议行合一原则，由于其他国家机关都是在人大的基础上产生的，又都是在执行人大的决策，所以执行的结果要受人大的监督。在这样的政治体制模式下，国家权力的运行机制就决定了人大监督的全权性。

三、事后性

人大监督的时间和监督的方式具有事后性的特点。人大监督不是包办代替，人大及其常委会监督人民政府、人民法院、人民检察院的工作，但不是代替“一府两院”行使职权，而是监督、督促、支持“一府两院”更好地依法行使职权。人大监督手段的实施一般是在事发之后，人大一般不直接参与“一府两院”的执法和司法行为，避免非法干预。在我国宪法和宪法性法律中规定的监督内容，多是事后监督，因为只有执法和司法行为发生了，

人大才方便针对该行为行使监督权，督促有关国家机关改进执法或司法行为，所以人大监督多是事后监督，如果有必要，也可事中监督，但应以不影响“一府两院”的工作为宜。

四、最高性

人大监督的最高性是指它的监督权地位。人大监督权的最高性是由其权力的性质所决定的，在中央一级国家权力体系中，全国人大的法律地位是最高的；在地方国家权力体系中，地方各级人大的法律地位是最高的，这由其各级人大的地位所决定。人大的监督权具有最高性，也与其监督权的内容有关，人大对“一府两院”的领导以及一些中层领导人员有人事任免权，对这部分人员有质询、询问权，对他们有罢免、撤职权，对特定问题还可以组织调查委员会进行调查，这些权力的行使，均由人大自己集体决定，不受任何影响，这些权力一旦行使到位，对“一府两院”将会是一个强有力的监督，也会加快推进我国的依法治国进程。人大的监督虽然没有与其他国家机关的执法行为同时进行，但人大监督是代表国家权力的监督，以国家强制力作保障，而且是事后的直接监督，不须向任何部门请示汇报，必然具有最高权威。

五、政治性

在我国，人大监督权的行使，不仅有很强的法律性，而且有很强的政治性。人大监督实质上是人大利用法律规定对国家权力运行的一种法律控制，以及维护社会秩序和保障基本人权。人大监督权的行使，往往与国家统治行为和政治行为相联系，而且在社会中产生较大的政治影响力。在我国，人民代表大会制度首先是一种政治制度，它的有效运转，不仅有很强的法律性，而且有很强的政治性，需要各国家机关的密切配合和支持。由于我国是一个讲政治的国家，在过去很长一段时间内，我国过多地强调了

人大的政治性，而忽视了它的法律性；过多地运用了政治层面的密切配合和妥协，而忽视了在法律层面的对立和监督，这就影响了人大监督权的发挥。直到今天，关于我国的人大制度，在思想政治专业的教材中有很大篇幅来介绍相关的内容；而在我国的法律教材中却介绍得不多。

第二节　人大监督权的地位

人大监督权的地位，也就是人大的监督在我国的监督制度中所处的位置。人民代表大会制度是我国根本政治制度，也是我国权力监控机制的基础和核心，反映了国家的性质。“在整个国家的政治体系中具有‘根本性’的权力渊源地位。”〔1〕国家的制度、国家机构，其权力、合法性均来自于人民代表大会制度。我国的人民代表大会是国家权力机关。宪法规定，全国人民代表大会是国家最高权力机关。国家的行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责，并接受人大的监督。国家行政机关、审判机关、检察机关各司其职，行使管理国家和社会有关事务的权力，构成我国国家权力的基本框架。因此，人大是我国权力监控的基础和核心。

社会主义国家政权的内在性质要求一切权力属于人民。从本质上看，人民代表大会的监督权就是人民当家做主、参与国家事务管理权利的具体表现。宪法和法律规定，作为国家权力机关，各级人大由人民直接或间接选举产生，受人民委托行使国家最高权力。各级行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。因此，人民代表大会及其常委会的监督权是基源于国家根本制度的权力，在国家的所有监督权力中居

〔1〕 杨凤春：《中国政府概要》，北京大学出版社2004年版，第87页。

于主导地位。它具有最高性、强制性、全方位性的特征。

1. 人大监督权是最高层次的监督权。在我国的政治、经济、文化和社会生活中，存在着多种多样的监督形式，因而也存在着多元监督主体以及多层次的监督权力。如党组织对党员的监督权力，行政机关的行政监督权力，检察机关的法律监督权力，人民政协的民主监督权力等。这些监督权力的共同特征是：只对特定的社会群体、社会组织、社会成员产生一定的约束力，而不具备最高法律效力。人大及其常委会的监督权是基于全体人民认可并由根本大法即宪法明确规定的权力，是神圣不容侵犯的。它的贯彻实施，有明确的法律作依据，有强大的国家机器作后盾，因而最有法律权威，属于最高层次的权力。即使是最高行政权力、最高审判权力、最高检察权力，也要接受它的监督制约，而不能凌驾于它之上。同人大的监督权比较起来，其他各种监督权力的地位及效力都较低。

2. 人大监督权是强制性的监督权。人民代表大会监督权的一个显著特征在于它是单向性的权力。我国不是西方的“三权分立”政体，人大与其他国家机关之间不是互相监督、互相制约的平行关系，而是领导与被领导、监督与被监督的关系；其他国家机关对于人民代表大会的监督必须无条件地接受，而不能反过来监督人民代表大会的活动。人大监督权的强制性表现在两个方面：①人大监督权的行使是以剥夺合法性为后盾的。由于“一府两院”是人民代表大会委托相关国家管理权力的产物，它们的权力的合法性基础就是人大的同意和认可。如果“一府两院”滥用自己的权力，拒不接受人大监督，就违背了宪法所体现的权力委托原则，严重时会导致其丧失“被委托人”资格。出于对被取消权力合法性的恐惧，“一府两院”不得不服从于人民代表大会的监督，执行人民代表大会的决议和决定。②人大监督权的行使有多种强制手段作保障。人大监督是国家权力的监督，是国家意志

的表现，除了目前经常采用的听取和审议报告、组织检查、受理申诉和控告、提出建议等强制性较弱的监督手段外，人大还可以采取一些较为激烈的监督手段，如质询、撤职、罢免、组织对特定问题的调查等。这些监督手段会产生一系列相应的法律后果，对“一府两院”具有不可逆的约束力。

3. 人大监督权是全方位的监督权，人民代表大会是我国的权力机关，代表人民掌握一切权力，在整个国家的政治活动中处于主导地位。它的监督权力可以涵盖政治、经济和社会生活的各个方面。人大监督权既可对同级“一府两院”行使，又可对下级国家权力机关行使；既可监督最高行政、司法权力，又可监督最基层的公共权力；既可在事前进行监督，也可进行事中监督和事后监督。

第三节　人大监督权的作用

权力不受制约、不受监督必然走向滥用和腐败，这是被历史和实践反复证明的，而且这种监督必须是强大和有力的，即野心必须用野心来对抗，这样才能使宪法规定的尊重和保障人权有现实意义。对此英国人密尔曾有一段十分精辟的论述：“代议制议会的适当职能不是管理政府，这是它完全不适当的，而是监督和控制政府，把政府行为公开出来，迫使其对人们认为有问题的一切行为作出充分的说明和辩解，谴责那些该受责备的行为，并且，如果组成政府的人员滥用职权，或者履行责任的方式同国民舆论相冲突，就将他们撤职。”〔2〕

一、人大监督权对人权的保障作用

有关人权保障的内容最早出现在资产阶级的法律文件和政治

---

〔2〕［英］密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆1982年版，第154页。

宣言中。英国宪政制度确立的过程本质就是资产阶级争取人权保障的过程，1215年的《自由大宪章》、1628年的《权利请愿书》、1679年的《人身保护法》、1689年的《权利法案》、1701年的《王位继承法》等五部法律文件，真实地反映出对资产阶级人权的保护。北美英属十三块殖民地1776年通过的《独立宣言》，被马克思称为世界上“第一个人权宣言”，该宣言称：“我们认为这些真理是不言而喻的，人人生而平等，他们都从他们的造物主那里被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”“为了保障这些权利，人们才建立政府，而政府的正当权力来自被统治者的同意，任何形式的政府，只要破坏上述目的，人们就有权改变或废除它，重新建立一个为保障其安全和幸福的新政府。”法国1789年的《人权宣言》称：“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的；任何政治结合的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗。”它还特别指出：凡权利无保障和权力不分立的国家，就没有宪法。1791年美国宪法的10条修正案和1791年的法国宪法是最早确认基本人权的资产阶级宪法，继美、法两国之后，资本主义国家先后都将保障人权作为宪法的主要内容。

受资本主义国家宪法的影响，社会主义国家宪法也对基本人权作了充分的规定。

我国《宪法》由两部分内容组成，一部分就是关于公民的基本权利和基本义务，即人权部分的内容；另一部分就是有关国家机关的组织机构，以及各国家机关的职权等内容。

宪法是人权的保护神。宪法对人权的保障，首先是通过宪法规定人权的具体内容，将抽象的人权法律化和具体化，使人们知晓自己享有哪些基本人权；其次，宪法通过对国家权力的约束和限制，通过监督国家权力的行使来保障人权内容的实现。

在人权的法律保障中，宪法保障是最基本的，也是最重要

的，可以说人权与宪法的关系是最重要和最密切的。虽然新中国成立后几部宪法都有关于公民基本权利的规定，但《宪法》条文中并没有对“人权”的字面表述，这也是国际社会中一些国家诟病中国没有人权保障的一个理由。2004 年我国《宪法》修正时增加“国家尊重和保障人权”的内容，至此，我国的人权入宪才算画上一个圆满的句号。虽然只有短短的 9 个字，但它所彰显出的国家对普通民众人权保障的法律意义是不容小觑的，它使我国的人权法制化走向了具有里程碑式的历史阶段。

二、人大监督权可以保证国家权力依法和正当行使

依法治国的核心在于法律的实施，但二十多年来正反两方面的经验说明，没有强有力的法律监督，法律的实施多数情况下只是一句空话。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们行使权力一直到有界限的地方为止。”

人大的监督权是宪法和法律赋予人大监督其他国家机关的一种权力，它是一种具有国家强制力的公权；人权是宪法和法律赋予公民的应当享有的权利，这是一种私权。国家机关的运行以及国家权力的行使，必须以保障人权为目标，偏离这一目标，国家权力就失去了它存在的正当理由。“正义是政府的目的。正义是人类社会的目的。无论过去或将来始终都要追求正义，直到获得它为止，或者直到在追求中丧失了自由为止。”[3]但国家行政和司法机关工作人员在行使相应权力时，有时可能会因人性弱点而受到诱惑，就可能会滥用职权，以权谋私，发生国家公权侵害公民私权的现象，偏离了正义的目标，在这种情况下，就需要人大行使监督权，来保护公民个人的人权。国家公权力的分配和设置

---

〔3〕［美］汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆 1980 年版，第 266 页。

是公正的，但行使国家权力的人有人性弱点，公权力的规范正当行使不是自觉和自然而然的事，野心必须用野心来对抗。[4]人大监督权的设置，是用来保证国家行政权、司法权的正当行使，以实现保障人权、维护社会秩序的目的。

人大的监督在我国的监督体系中是法律地位最高的监督，它的监督内容是全方位的，基本不受什么限制，可以听取汇报，可以质询和询问，也可以就特定问题开展调查，可以就法律实施状况进行检查，必要时可以对有关领导进行罢免和撤职。就以上监督内容和监督方式来看，我国的人大监督从静态上已经是一个比较完善的监督制度，它应该能够胜任对“一府两院”的监督工作，防止和避免国家机关工作人员以权谋私，贪污受贿等违法犯罪行为发生。我国国家机关工作人员贪污受贿、腐化堕落、以权谋私现象屡有发生的最主要的一个原因就是我国人大监督权的行使不到位。而国家权力滥用，公务人员贪污腐败则是对公民人权的最大侵害。因此必须加强人大监督，保证国家权力的正当行使，维护和保障人权健康发展，促进和加快依法治国的进程。

三、人大监督权可以保障国家社会经济的发展

中国的经济发展是政府主导型模式，不管是以前的计划经济时代，还是今天的市场经济时代，我国政府在经济发展过程中都扮演着重要的角色，所以说国家经济发展的规模和质量都与政府有千丝万缕的关系，而在此过程中，国家公务人员的公务行为的作用尤为重要，是否真正做到权为民所用，利为民所谋，不能仅仅停留在政治宣传和口号上，应贯彻落实在制度监督上。而在众多监督体系中，人大的监督是对政府官员威慑最大的一种监督，

[4]［美］汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆1980年版，第264页。

应发挥人大监督的威慑作用，真正使人大的监督为国家的经济发展和政治体制改革保驾护航。人大的监督对人权的保障和对经济发展的支持，是一个问题的两个结果。人大的监督到位，避免行政权和司法权的滥用和不正当行使，既能保障公民的人权，同时又能极大地促进国家经济的发展。

第四节　人大监督权的责任承担

哈耶克（Hayek）认为，在现代社会，责任感之所以削弱，一方面是因为个人的责任范围被过分扩大了，而另一方面则是因为个人对其行动的实际后果不需负责。[5]众所周知，权力与责任是互为存在前提的，在现实生活中之所以会发生相互推诿、推卸责任乃至滥用权力的情况，在很大程度上都是由于责任主体不明确引起的，进而导致权力行使的虚化。集体行动的失败在现实中并不鲜见，尤其对于集体行动而言，如果不能有效地界定权力的责任承担，将很容易导致集体行动陷入困境。那么作为集体行使权力的人大监督权的责任应当由谁来承担，承担什么责任，怎样承担责任？对这三个问题的正确回答将有利于解决监督权力的良性运行的问题。

一、人大监督权的责任承担者

我们先来了解人大监督权的责任主体，以及其是否意味着人大监督权的行使需集体承担责任？如果从法理的角度来说，责任应当由人大及其常委会来承担，因为人大及其常委会是权力的主体。但对于人大而言，无论是立法还是监督，不是按照法律的归

---

〔5〕［英］哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，生活·读书·新知三联书店1997年版，第99页。

责方式来承担责任，而是应当按照政治责任归责逻辑来实现。

首先，人大及其常委会作为监督权的主体不适合承担法律责任。它们作为最高的国家权力机关，有其特殊的地位和意义，和其他国家机关不同，并且其他国家机关都由其产生并对其负责。如果按照法律的归责逻辑，其法律责任的认定必须由有关的国家机关所认定，也就意味着其他国家机关可以追究人大及其常委会的责任，显然与人大作为最高权力机关的政治法律地位不符。

其次，如果由人大及其常委会承担责任将会和选举制度相冲突。从我国代议制度的运作原理可以看出，代表只对原选举单位负责，也就是说只有原选举单位才能追究其代表的责任。但集体承担责任指的是每一位集体成员都必须对集体的决策和行动承担责任。《宪法》第 77 条规定："全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。"如果选民认为代表未能尽到相应责任，只能选择罢免本选区选出的代表这一种方法，不能追究其他选区的代表的责任。因此在实践中，集体承担责任的方式不符合选举制度的运作逻辑。

最后，我们要说明的是，虽然单个人大代表不是权力的主体，但并不意味着其不承担任何责任。在政治上，他是有义务的。比如，其作为主体的一部分，拥有广泛政治参与的权利，与公民的政治参与权利不同的是，普通公民可以放弃政治权利，但代表不可放弃政治参与权利。这是因为代表参与权力行使的权利资格来自于人民，也包含着对人民的承诺，体现着人民对他们的信任，代表没积极行使权利就意味着没有尽到义务，必须承担消极不作为的责任。因此，代表在接受了人民的委托之后，必须按照委托的内容来履行自己的职责，并承担相应的责任。所以，如果由集体承担责任则不符合政治体制的运作理念，单个人大代表代表才是监督权责任的承担者。同样，也不能抽象地认为人大及



其常委会作为主体承担监督责任，个体无权也无责，那么其最终将导致责任无人担当的结果。

二、人大监督权的责任性质

人大监督的责任是人大代表个体承担，其在履行职责中固然需要承担政治责任，但是应不应该承担法律责任？有学者认为，既应该承担政治责任，也应该承担法律责任，主要依据在于：人大代表在非法或不当行使监督权时非法获取和滥用信息，或者利用其政治地位和监督手段干涉司法权力或行政权力的行使，或以权谋私，可能承担民事责任甚至刑事责任。笔者认为，人大代表在履行监督职责时所承担的应当是政治责任而不是法律责任，因为如果代表需要为监督行为承担法律责任将会与其承担的政治责任产生冲突。我们不妨试想一下，对于人大监督权的行使而言，代表是否履行了职责，效果如何，只能由选民来判断和追究，而不能由其他国家机关来追究。在我国宪法中明确规定，人大代表在各种人民代表大会会议上的发言和表决，不受法律追究。如果代表的不作为或怠于履行职责的行为能够被追究法律责任，那么将意味着代表需要对司法机关负责，这显然与代表的政治地位不相符，也不利于代表积极履行监督职责。有关机关不得因人大代表在人大各种会议上的发言和表决而追究其法律责任，其目的在于保障代表在履行职责时，不受司法机关的法律追究，这就是原本立法的宗旨，这也是议会制度保护议员履行职责的一项基本政治保障。如果代表在履行监督职责时还要承担法律责任，必然会对代表的履职积极性产生消极作用，从而影响监督权的行使，因为这可能会使其他国家机关可以以追究代表的法律责任为由干涉代表的监督。

此外，监督权的主体是人大及其常委会，而不是个人，单个人大代表只是参与行使监督权且不能单独以代表的身份行使完整

的监督权，因此代表个体行为对于监督对象来说没有强制力。所以监督对象完全可以拒绝个别代表的非法要求，至于代表借助政治地位非法滥用信息等行为，更不能界定为监督权行使的法律责任，因为这些行为本身并不是监督行为，其结果不是基于代表履行监督职责所产生的后果，尽管这些行为构成违法行为，但应当根据这些行为的性质及涉及的法律关系确定其应当承担的责任形式，而不应将责任归属于代表的监督行为，所以代表履行监督职责只能承担政治责任而非法律责任。

三、人大监督权的责任承担方式

如上所述，我们知道了单个人大代表是人大监督权的责任承担者，应为其监督行为承担政治责任。因此责任的承担方式必须遵循政治责任的归责逻辑，张贤明认为，政治责任的基本承担方式是受信任的程度降低，最严厉的方式就是失去行使政治权力的资格。另外，与法律责任的归责方式相比，无论是责任的认定方式还是追究责任的主体都有较大的差异，就人大监督权的责任承担方式而言，主要有以下几个方面的特点：

首先，对于追究主体而言，代表所在选举单位的选民是能够对代表追究政治责任的唯一主体，其他任何国家机关包括代表机关在内都无权追究代表的政治责任，否则将意味着其他国家机关具有控制代表的强制力量，会对监督权的行使产生不利后果。

其次，对人大代表的监督责任追究主要通过两种方式实现。一种是消极的追究方式，即在换届选举时，不再选举怠于履行职责的代表；另一种是积极的追究方式，即通过罢免的形式，使代表丧失权力资格。这两种追究责任的方式都取决于选民，并通过投票完成。

最后，对政治责任的追究不需要由明确的条文规定，也无需

获得关于代表消极作为的确凿证据，其应主要取决于选民对代表的行为是否信任，如果代表的行为不能得到选民的信任，只要达到法定人数的选民通过投票即可罢免不称职的代表，人大监督权的这种责任承担方式是政治责任的内在需要，也是督促人大代表积极履行职责的必然要求。

第三篇　人大行使监督权的组织及运行机制



第十一章
全国人大行使监督权的组织、运行机制

第一节 全国人大行使监督权的组织

人民代表大会及其常务委员会的监督权（简称人大监督权），是宪法和法律赋予国家权力机关的重要职权，是人民的神圣权利。在构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的新形势下，不断完善人大监督制度，认真行使人大监督权，做好人大及其常委会的监督工作，是贯彻依法治国、建设社会主义法治国家基本方略，坚持和完善人民代表大会制度，建设社会主义民主政治和社会主义和谐社会的重要内容。我国《宪法》开宗明义地规定了国家的国体，其第1条第1款规定："中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。"国家国体决定了我国政体，即人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，它是指由人民选举并委托国家机关行使国家权力的政权组织形式，具体指国家权力机关特别是最高国家权力机关的组织、职能和运作的原则和机制，同时也包括国家权力机关同国家行政机关、审判机关、检察机关相互关系的原则和机制。那么全国人大实行监督权的组织是什么呢？接下来笔者将进行详细讨论。

在组织上，根据《全国人民代表大会组织法》的规定，全国人大由代表组成。根据现行《宪法》和《选举法》，全国人大由

省、自治区、直辖市的人民代表大会和军队选出的代表组成。这表明，我国实行地域代表制与职业代表制相结合、以地域代表制为主的代表机关组成方式。根据现行《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《全国人民代表大会组织法》，代表以间接方式由各省、自治区、直辖市人大和军队选举产生，农村每一代表所代表的选民数应与城市每一代表所代表的人口数相同。全国人大代表名额总数不超过3000名，由全国人大常委会确定各选举单位代表名额比例的分配。同时，各少数民族都应当有适当名额的代表。

全国人民代表大会代表选出后，由全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会进行审查。全国人民代表大会常务委员会根据代表资格审查委员会提出的报告，确认代表的资格或者确定个别代表的当选无效，在每届全国人民代表大会第一次会议前公布代表名单。对补选的全国人民代表大会代表，依照前述规定进行代表资格审查。

全国人民代表大会代表按照选举单位组成代表团。各代表团分别推选代表团团长、副团长。代表团在每次全国人民代表大会会议举行前，讨论全国人民代表大会常务委员会提出的关于会议的准备事项；在会议期间，对全国人民代表大会的各项议案进行审议，并可以由代表团团长或者由代表团推派的代表，在主席团会议上或者大会全体会议上，代表代表团对审议的议案发表意见。

如此详细的组织规定，为全国人大实施监督提供了完善的制度保证，接下来笔者就将讨论全国人大行使监督权的运行机制。

第二节　全国人大行使监督权的运行机制

一、人大监督运行机制的目标模式、特征及运行程序

（一）人大监督运行机制的目标模式及特征

根据人大监督系统的结构和特征，按照系统论的整体效应原则，在构建人大监督的运行机制时，应选择“以制约权力为基本特征的、权力监督与权利监督相统一的运行机制”的目标模式。权力监督，是指人大监督系统里的内部监督，即人大及其常委会对“一府两院”的监督，它是一种自上而下的权力监督。人大权力监督的运行机制是通过听取汇报、提出质询、视察调查、审议提案、罢免、撤销等手段来表现的。它具有极大的法律权威，一方面，监督是严格地依据宪法和法律程序进行的，监督要有法可依。另一方面，监督又具有法律的实效性，严格地保证宪法和法律的实施。因此，人大的权力监督是整个监督机制的基石，是制约国家各种权力的基本力量。

然而仅仅有人大权力监督还不够，因为这种监督解决的是宏观上如何防止权力滥用，并使政权结构达到最优化的问题。而现实生活中还存在从政权结构中延伸出来的其他各种权力，它们与人民群众的生产和生活息息相关，对这些微观的局部权力的监督，也是很重要的。因此，客观上必然需要在人大权力监督外部再建立一个以权利制约权力的监督机制。权利监督，是指人民群众运用自有的政治权利对国家机关及其工作人员滥用权力进行批评、揭露和防范。它是一种自下而上的监督。该监督机制是通过多种形式、多种渠道，如通过建立社会协商对话制度、举报制度、人民监督员制度、电台的听众来信、电视台的观众信箱、报纸的读者专栏、民主评议干部等形式对党和国家机关工作人员及

领导干部进行监督。该监督机制最大的特点是人民群众运用监督权利对任何层次的权力进行监督。它虽然不具有强制力，但范围最广，涉及社会的方面和人员最多，所形成的力量也是强大的。人民群众利用自己的权利从权力结构的外部对各种权力进行监督，可以克服权力监督系统内部自我制约的局限性。它从维护人民群众的切身利益出发，不至于因产生权力之间的人情关系，上下权力之间的从属关系，横向权力之间的协调关系，而淡化监督职能。同时，也使监督者置身于人民群众的监督之中。“以制约权力为基本特征的、权力监督与权利监督相统一的运行机制”的目标模式，具有两大优势：其一，自上而下的权力监督和自下而上的权利监督有机结合，构成了人大监督机制上下贯穿的两大渠道，贯通了社会宏观领域和微观领域的民主生活，是硬监督和软监督的统一。其二，内部监督系统与外部监督系统的有机结合，可以克服目前我国监督机制在具体的运行过程中，因运行机制不健全而出现运行梗阻的现象。增强了人大监督运行机制的整体效应，同时也体现了人大监督的本质和强化人大权力监督的需要。

《宪法》规定，正常情况下全国人大每年召开一次会议，自第七届全国人大以来，按照《全国人民代表大会议事规则》的有关规定，一般都在每年的3月份召集会议。

在每次召集会议时，全国人大的第一种会议形式是预备会议，它由全国人大常委会召集和主持，其任务是讲解本次会议的议程，选举大会主席团和秘书长以及其他必须解决的事项。每届全国人大在第一次会议召开之前的预备会议，由上一届全国人大常委会主持。预备会议的形式与全国人大每年会期较短有关，为使正式会议议程紧凑，必须事先做好准备。所以，预备会议是人民代表大会制的代议形式的重要特征。

第二种会议形式就是全国人大正式召集后举行的全体会议，它是全体代表参加的、公开举行的大会。全国人大对全社会有普

遍约束力的各项决议都是在全体会议上通过的。全体会议还有两种附属形式：一是临时会议，即全国人大常委会认为必要，或者有1/5以上的全国人民代表大会代表提议，就可以召集，但至今我国尚无此实践；二是秘密会议，即全国人大在必要的时候，如果主席团和各代表团团长会议决定，就可以举行，但也尚无先例。

第三种会议形式是主席团会议。主席团是全国人大举行会议期间的决策机构，其职责主要有七项：①主持本次会议；②提出最高国家机关领导人的人选和确定正式候选人名单；③组织代表团审议各项议案；④处理代表团和代表在会议期间提出的议案、罢免案、质询案等；⑤草拟大会审议通过的决议草案；⑥由各代表团团长参加的主席团会议决定大会是否秘密进行；⑦在大会期间，决定人大代表是否被逮捕和接受刑事审判。

第四种会议形式是各代表团会议，也叫分组会议，是各代表团举行的会议。通常在一项重要决议案或报告向大会提出后，主席团会决定将有关决议案或报告分发各代表团，组织讨论；各代表团讨论后将讨论结果上报主席团。分组会议是全国人大作为民意机关性质的重要表现形式，是代表议论国家大事、行使权利的重要场所。

第五种会议形式是各代表团之间进行的联席会议或联组会议。对于若干代表团有相似意见的事项，或者若干代表团认为必要，可以召开这种会议。

第六种会议形式是代表团团长会议，其讨论决定有关程序方面的问题。

在各种会议形式中，只有全体会议属于决策性的会议，而其他几种会议都是决定程序性问题的会议，或者是决定内部事务的会议。可见，全体会议具有实质意义，是全国人大工作的主要方面。另外，在全国人大开会时，国务院和中央军委的组成人员，

最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，当然列席会议；自1959年起，全国政协与全国人大同时召开会议，且全体政协委员都有权列席全国人大的全体会议；其他国家机关、群众团体的负责人，经主席团批准，也可以列席会议。

（二）人大监督机制的运行程序

全国人大处理监督议案的过程的议事规则基本上同处理一般议案区别不大，主要有以下一些程序：

首先是提出监督议案。提出监督议案的主体有三大类：一是全国人大主席团，二是全国人大常委会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院、全国人大各专门委员会，三是一个代表团或30名以上的代表联名。主席团是议案列入议程的决定机构。一项提案如要列入议程，基本条件是提案属于全国人大职权的范围；如符合这项条件，就要由主席团来决定提案的命运。

其次是审议监督议案。对于国家机关提出的监督议案，主席团一般要决定是否列入议程。对于代表或代表团的提案，主席团可以采取两个步骤：决定列入议事日程，或者先交有关专门委员会审议、提出是否列入议程的意见后，再决定是否列入议程。凡列入议程的议案，一般都要经过大会全体会议听取说明、各代表团审议及专门委员会审议、法律委员会统一审议三个步骤。

此外还有三个特别审议程序：一是必要时主席团可以召开各代表团团长会议，听取各代表团的意见；二是对议案中的重大专门性问题，召集代表团推选的代表进行讨论；三是法律案有重大问题需进一步研究的，经主席团提出，可以由全体会议决定授权常委会进一步审议，也可以直接交常委会审议，然后提交下次全国人大审议决定。

再次是通过监督议案。议案经审议后，由主席团提请大会全体会议表决，以全体代表的过半数通过。表决前提案人要求撤回

议案，在说明理由后，经主席团同意并向大会报告，对议案的审议即行终止。现在全国人大的表决通常都采用电子投票方式，也可以采取举手方式或其他方式。

最后是议案的实施。议案通过了之后，就将通过法定程序对外公布实施。

二、保证运行机制有效运行需要解决的几个问题

（一）正确理解和处理人大监督和党的领导的关系

党章明确规定："党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。"因此，国家权力机关对同级党组织仍存在有限和间接的监督。理顺人大监督和党的领导的关系，必须加强和改善党的领导，通过党、人大、政府职能适当分开，做到各尽其职、各负其责。这有利于树立国家权力机关监督的权威，加强人大监督力度。

（二）要理顺人大与"一府两院"的关系

根据我国《宪法》规定，人大是权力机关，它代表广大人民行使监督权，监督行政机关、司法机关的工作和活动。因此人大及其常委会与"一府两院"的关系是监督与被监督的关系。江泽民同志曾经指出，人大对"一府两院"的监督，既是一种制约，又是支持和促进。可见，人大监督的目的是为了使"一府两院"更富有成效地贯彻执行法律、法规和党的方针政策，纠正违法和失职、渎职行为，克服官僚主义，促进为政清廉，增强公仆意识，更好地发挥各自的职能。

（三）要理顺人民群众和权力机关的关系

人大权力监督的坚实基础是人民群众，人民群众对权力机关的监督，既是人民当家做主的体现，也是人大监督运行机制的重要组成部分。实践证明，只有强有力的、富有成效的、来自人民

群众的监督，才有可能从根本上防止权力滥用、权力腐败现象的发生，摆脱“人亡政息”周期律。因此，要健全各种法规，确保自下而上的监督渠道畅通，保护人民群众的合法权益。

（四）要加强人大监督的自身建设

首先，监督标准科学化。分清各法规的层次，党纪、政纪、法纪等监督标准都必须制定明确的界限，对监督中常用的概念给予明确的界定。其次，监督法规配套化。对监督的权限、适用对象、运行方式和程序，都应有明确的规定，做到有法可依。同时，也要把监督活动置于法律的保护之下。最后，发挥人大现有专门委员会的作用，建设一支专业水平高、能力强、结构合理、精力充沛的监督队伍。有条件的话，可以建立一个由专家学者、实践工作者等组成的“监督咨询中心”，为监督工作解决技术性的疑点和难点，促进监督工作的科学化。

第十二章

全国人大常委会行使监督权的
组织、运行机制

第一节　全国人大常委会行使监督权的组织

全国人大常委会是全国人大的常设机关，也是行使国家立法权的机关。它隶属于全国人大，必须服从全国人大的领导和监督，向全国人大负责并报告工作。全国人大常委会由委员长、副委员长、秘书长和委员组成，由全国人民代表大会第一次全体会议在全国人大代表中选举产生。可以说，常委会组成人员是全国人大的常务代表。全国人大常委会组成人员的产生，过去一直实行等额选举制，从七届全国人大一次会议开始，常委会委员由差额选举产生。

全国人大常委会在委员长会议领导下工作。在全国人大闭会期间，全国人大所设的专门委员会由人大常委会领导。全国人大常委会还设置有协助立法的法制工作委员会和支持、提供会务及行政事务服务的机构秘书处和办公厅。此外，全国人大常委会可根据工作需要设置工作委员会和特别问题的调查委员会。

为了保证全国人大常委会组成人员能够集中精力从事人大工作，对行政机关、审判机关和检察机关的工作进行有效的监督，宪法规定，常委会组成人员不得担任行政机关、审判机关和检察机关的职务；如果担任上述职务，必须辞去全国人大常委会组成

人员的职务。

全国人大常委会每届任期同全国人大相同，都是5年。但两者任期的起始时间略有不同。根据《宪法》规定，全国人大常委会“行使职权到下届全国人民代表大会选出新的常务委员会为止”。这就是说，新一届的全国人大一次会议开始时，上届全国人大任期即告结束，但是，上届全国人大常委会的任期并未同步结束，在新一届常委会未选出前，它仍需继续行使职权到新的一届全国人大常委会产生为止，在这一段时间内，如果国家生活中出现必须由全国人大常委会审议决定的事项（如决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态，急需任命驻外全权代表等），常委会仍可以开会行使职权。这样规定，是为了避免因换届而导致最高国家权力机关工作的中断。但实践中没有出现过这种情况。根据《宪法》关于领导职务任职期限的规定，人大常委会委员长、副委员长连续任职不得超过两届。

除人大常委会全体会议之外，还有全国人大常委会委员长会议以及各专门委员会，而且随着全国人大常委会监督工作的不断加强，专门委员会协助全国人大常委会开展监督的任务日益增多。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，专门委员会要负责组织实施常委会对法律和有关法律问题的决议、决定贯彻实施的情况开展的执法检查，协助常委会听取和审议专项工作报告等。

此外，还有全国人大常委会代表资格审查委员会以及全国人大常委会的服务机构。而这些机构包括：

1. 办公厅。它是全国人大常委会的办事机构，主要职责是：承担全国人大会议、全国人大常委会会议、委员长会议的各项筹备和会务工作；围绕全国人大及其常委会审议的议题开展调查研究，提供研究咨询意见；受委员长会议的委托，拟订有关议案草案；组织办理代表提出的建议、批评和意见；承担全国人大常委

会同地方各级人大常委会联系的工作，承办全国人大及其常委会同外国议会、国际组织的交往联系工作；负责全国人大及其常委会的新闻发布和宣传工作；办理和接待全国人大代表和人民群众的来信来访等工作。

2. 法制工作委员会。它是全国人大常委会的法制工作机构，主要职责是：受委员长会议委托，拟订有关刑事、民事、国家机构以及其他方面的基本法律草案；对提请全国人大及其常委会审议的法律草案进行调查研究，征求意见，提供有关资料，提出修改建议；对省级人大常委会及中央有关国家机关提出的有关法律问题的询问，进行研究答复；开展法制宣传工作等。《十届全国人大常委会2007年工作要点》提出，要完善法制工作委员会的职能，使其全面负起常委会立法工作机构的职责，切实做好规划、组织、协调、指导、服务等方面的工作，为加强立法工作提供有力保障。全国人大机关按照上述要求，进行了立法工作体制的调整。

3. 预算工作委员会。它是全国人大常委会的预算审查工作机构，主要职责是：协助财政经济委员会承担全国人大及其常委会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作；受委员长会议委托，承担有关法律草案的起草工作；协助财政经济委员会承担有关法律草案审议方面的具体工作；承办常委会、委员长会议交办以及财政经济委员会需要协助办理的其他有关财政预算的具体事项等。

4. 香港基本法委员会和澳门基本法委员会。它们是全国人大常委会根据香港、澳门特别行政区基本法设立的工作机构。香港基本法委员会由内地和香港人士各6人组成，澳门基本法委员会由内地和澳门人士各5人组成，这些组成人员由全国人大常委会任命，任期5年。其主要任务是，分别就有关《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》有关条文实施中的问题进

行研究，向全国人大常委会提供咨询意见。

应该说专门委员会作为“行动中的国会”在比较理想的情况下，其扮演着政府活动检查和监督执行人的角色。专门委员会享有确定调研计划和范围的控制权，通过逐步实践获得了一些行之有效的调研能力，赢得了政治关注，同时专门委员会还对政府的政策变化产生了广泛的影响。

此外着重谈一下调查委员会，全国人大及其常委会在认为必要时，可以组织对于特定问题的调查委员会。调查委员会的组成人员必须是全国人大代表，其产生办法与专门委员会委员的产生办法类似。调查委员会是临时性的委员会，无一定任期，对特定问题的调查任务一经完成，该委员会即予撤销。

第二节　全国人大常委会行使监督权的运行机制

就全国人大常委会的监督权而言，其原来专属于全国人大。1982 年《宪法》第 67 条明确规定，全国人大常委会也可以行使此权。全国人大常委会监督国家机关工作的权力包括：监督国务院、中央军委、最高人民法院和最高人民检察院的工作；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议；依法对国务院和国务院各部、委提出质询案等。当然全国人大常委会在行使监督权时，其工作程序上与全国人大相似，现列举如下：

1. 提出监督议案。提案主体有三类：委员长会议，国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和全国人大各专门委员会，全国人大常委会组成人员 10 人以上联名；此外还有全国人大主席团决定由全国人大常委会进一步审议的议案。对于这些提案，随主体的不同，其列入议程的程序亦有不同：①委

员长会议的提案和全国人大主席团交代审议的议案必须列入议程。②国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和全国人大各专门委员会的提案可以由委员长会议直接决定列入议程；也可以由委员长会议决定先交有关专门委员会审议，提出必要性报告，再决定是否列入议程；如委员长会议认为法案有重大问题需进一步研究，可将提案交回提案人修改完善后再提出。③全国人大常委会组成人员 10 人以上提出的议案也可以由委员长会议直接决定列入议程，也可以经专门委员会审议后再决定是否列入议程，但不列入议程的提案就成为废案，没有暂缓提出的可能。

2. 审议监督案，虽然不如法案那般严格，也需进行审查。法案需要进行三读，具体如下：第一次审议是在全体会议上听取提案人的说明后，进行分组审议和法律委员会的审议；第二次审议是在全体会议上听取法律委员会关于法律草案的修改情况和主要问题的报告，再进行分组审议；第三次审议是在全体会议上听取法律委员会的审议结果报告，由分组会议对“法案修改稿”再进行审议。

虽然这是法案的通过过程，但这最具有代表性，对监督议案的审议有重要参考意义，故而重点加以阐释。最后，常务委员会审议的法律案和其他议案，由常务委员会以全体组成人员的过半数通过，之后再予以公布。

3. 质询案的提出及审议。在常务委员会会议期间，常务委员会组成人员 10 人以上，可以向常务委员会书面提出对国务院和国务院各部、各委员会以及最高人民法院和最高人民检察院的质询案，由委员长会议决定交受质询机关书面答复，或者由受质询机关的负责人在常务委员会会议上或者有关的专门委员会会议上口头答复。在专门委员会会议上答复的，提出质询案的常务委员会组成人员可以出席会议，发表意见。

人大常委会各专门委员会如下表：

委员会	概　况
民族委员会	第1、2、3届全国人大时都存在；“文化大革命”期间曾被废除，在1975年6月曾成立民族政策研究小组，原国家全国人大常委会副委员长乌兰夫兼任组长；1979年重建，第12届民族委员会主任是李景田。
财政经济委员会	1983年设立，由曾任国家计委领导的王任重担任主任，由原中国人民银行行长陈慕华继任。现任财政经济委员会主任是李盛霖。
法律委员会	第1、2、3届全国人大时称为法案委员会，主任是张苏；“文化大革命”期间，法案委员会停止工作；1979年6月~1983年6月，习仲勋任法案委员会主任；1983年改为法律委员会，由彭冲任法律委员会主任。现任法律委员会主任是乔晓阳。
教育科学文化卫生委员会	1983年设立，周谷城担任第6、7届委员会主任，第12届教育科学文化卫生委员会主任是柳斌杰。
外事委员会	1983年设立，检查和修改中国要签订的国际条约；为外交事务的决策提供基本的背景信息。第6届外事委员会主任是耿飚，第12届外事委员会主任是傅莹。
华侨委员会	1983年设立，叶飞任第6、7届华侨委员会主任，第12届华侨委员会主任是白志健。
内务司法委员会	1988年设立，习仲勋任第1届内务司法委员会主任，第12届内务司法委员会主任是马驻。
环境与资源保护委员会	1993年设立，第8、9届环境与资源保护委员会主任是曲格平，第12届环境与资源保护委员会主任是陆浩。
农业与农村委员会	1998年3月设立，第9届农业与农村委员会主任是高德占，第12届农业与农村委员会主任是陈建国。

4. 全国人大闭会期间，全国人大常委会行使的其他职权。在全国人大闭会期间，全国人大常委会有权审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。这也是现行《宪法》第一次赋予全国人大常委会行使的职权。此外，其还有权批准自治区人大制定的自治条例和单行条例；决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；规定和决定授予国家勋章和荣誉称号；决定特赦；在全国人大闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；决定全国总动员或局部动员；决定全国或个别省、自治区、直辖市进入紧急状态。虽然这点和监督权无关，但这是全国人大常委会的举足轻重的职能，在这里也加以特别说明。

第十三章

地方各级人大行使监督权的组织、运行机制

第一节　地方各级人大行使监督权的组织

地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关。它们同全国人民代表大会一起，构成我国从中央到地方的国家权力机关系统，在相应的行政管辖区域内，同级的人民政府、人民法院、人民检察院由其产生，受其监督，地方各级人民代表大会既是各级国家权力机关，也是行使政治和法律监督权的组织。

省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇都设有人民代表大会。在代表选举上，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表由下一级人民代表大会选出；县、自治县、不设区的市、直辖市、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。根据《宪法》规定，各级人民代表大会的任期均是5年。

省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要，可以设立专门委员会。各专门委员会受本级人民代表大会领导；在大会闭会期间，受本级人民代表大会常务委员会领导。各专门委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选，由主席团在代表中提名，大会通过。在大会闭会期间，常委会可以补充任命专门委员会的个别副主任委员和部分委员，由主任会议提

名，常委会会议通过。各专门委员会在本级人民代表大会及其常委会领导下，研究、审议和拟定有关议案；对属于本级人大及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议；有地方立法权的人民代表大会的法制委员会，负责地方性法规草案的统一审议。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会设立代表资格审查委员会。代表资格审查委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选，由常务委员会主任会议在常务委员会组成人员中提名，常务委员会会议通过。省级人大常委会根据工作需要，设立办公厅等办事机构和其他工作机构，在秘书长领导下进行工作。

乡、民族乡、镇的人民代表大会设立主席，并可以设副主席1～2人。主席、副主席由本级人民代表大会从代表中选出，任期同本级人民代表大会每届任期相同。乡、民族乡、镇人大主席、副主席不得担任国家行政机关的职务，如果担任国家行政机关的职务，必须向本级人民代表大会辞去主席、副主席的职务。乡、民族乡、镇的人大主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表，组织代表开展活动，并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。

第二节　地方各级人大行使监督权的运行机制

地方各级人民代表大会有罢免本级人民政府组成人员的职权。县级以上的地方各级人民代表大会有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员和由它选出的人民法院院长、人民检察院检察长。罢免人民检察院检察长，须报经上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

地方各级人民代表大会通过召开会议行使监督权。在召集主体上，县级以上的地方各级人民代表大会会议由本级人民代表大

会常务委员会召集；在召开时间上，地方各级人民代表大会会议每年至少举行 1 次。经过 1/5 以上代表提议，可以临时召集本级人民代表大会会议。

县级以上的地方各级人民代表大会每次会议前应举行预备会议，选举本次会议的主席团和秘书长，通过本次会议的议程和其他准备事项的决定。预备会议由本级人民代表大会常务委员会主持。每届人民代表大会第一次会议的预备会议，由上届本级人民代表大会常务委员会主持。县级以上的地方各级人民代表大会举行会议的时候，由主席团主持会议。在进行正式的会议时，县级以上的地方各级人民代表大会会议设副秘书长若干人；副秘书长的人选则由主席团决定。

根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的相关规定，地方各级人民代表大会每届第一次会议，在本届人民代表大会代表选举完成后的 2 个月内，由上届本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的上届人民代表大会主席团召集。而县级以上的地方各级人民政府组成人员和人民法院院长、人民检察院检察长，乡级的人民政府领导人员，列席本级人民代表大会会议；县级以上的其他有关机关、团体负责人，经本级人民代表大会常务委员会决定，可以列席本级人民代表大会会议。而地方各级人民代表大会举行会议的时候，主席团、常务委员会、各专门委员会、本级人民政府，可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定提交人民代表大会会议审议，或者交有关的专门委员会审议、提出报告，再由主席团审议决定提交大会表决。县级以上的地方各级人民代表大会代表 10 人以上联名，乡、民族乡、镇的人民代表大会代表 5 人以上联名，可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议，提出是否列入大会议程的

意见，再由主席团决定是否列入大会议程。列入会议议程的议案，在交付大会表决前，提案人要求撤回的，经主席团同意，会议对该项议案的审议即行终止。

县级以上的地方各级人民代表大会代表向本级人民代表大会及其常务委员会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由本级人民代表大会常务委员会的办事机构交有关机关和组织研究处理并负责答复。而乡、民族乡、镇的人民代表大会代表向本级人民代表大会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由本级人民代表大会主席团交有关机关和组织研究处理并负责答复。地方各级人民代表大会进行选举和通过决议，以全体代表的过半数通过。

在提出罢免案时，应当写明罢免理由。被提出罢免的人员有权在主席团会议或者大会全体会议上提出申辩意见，或者书面提出申辩意见。在主席团会议上提出的申辩意见或者书面提出的申辩意见，由主席团印发会议。向县级以上的地方各级人民代表大会提出的罢免案，由主席团交会议审议后，提请全体会议表决；或者由主席团提议，经全体会议决定，组织调查委员会，由本级人民代表大会下次会议根据调查委员会的报告审议决定。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会组成人员和人民政府领导人员、人民法院院长、人民检察院检察长，可以向本级人民代表大会提出辞职，由大会决定是否接受辞职；大会闭会期间，可以向本级人民代表大会常务委员会提出辞职，由常务委员会决定是否接受辞职。常务委员会决定接受辞职后，报本级人民代表大会备案。人民检察院检察长的辞职，须报经上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席，乡长、副乡长，镇长、副镇长，可以向本级人民代表大会提出辞职，由大会决定是否接受辞职。

在质询监督议案中，地方各级人民代表大会举行会议的时候，代表 10 人以上联名可以书面提出对本级人民政府和它所属各工作部门以及人民法院、人民检察院的质询案。质询案必须写明质询对象、质询的问题和内容。质询案由主席团决定交由受质询机关在主席团会议、大会全体会议或者有关的专门委员会会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在主席团会议或者专门委员会会议上答复的，提质询案的代表有权列席会议，发表意见；主席团认为必要的时候，可以将答复质询案的情况报告印发会议。质询案以口头答复的，应当由受质询机关的负责人到会答复；质询案以书面答复的，应当由受质询机关的负责人签署，由主席团印发会议或者印发提质询案的代表。

此外，县级以上的地方各级人民代表大会可以组织关于特定问题的调查委员会。主席团或者 1/10 以上代表书面联名，可以向本级人民代表大会提议组织关于特定问题的调查委员会，由主席团提请全体会议决定。调查委员会由主任委员、副主任委员和委员组成，由主席团在代表中提名，提请全体会议通过。调查委员会应当向本级人民代表大会提出调查报告。人民代表大会根据调查委员会的报告，可以作出相应的决议。人民代表大会可以授权它的常务委员会听取调查委员会的调查报告，常务委员会可以作出相应的决议，报人民代表大会下次会议备案。

应该说我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对地方人民代表大会及其常务委员会的监督权以及监督权行使的方式进行了具体的规定。这些规定使得一些地方人大及其常委会拥有更广泛的监督权，进一步完善了人大监督制度。

第十四章

地方各级人大常委会行使监督权的组织、运行机制

第一节　地方各级人大常委会行使监督权的组织

监督权是宪法、法律赋予各级人民代表大会及其常委会的一项重要职权，是指人民代表大会及其常委会依照宪法、法律规定，监察、检查、督促政府、法院、检察院依法履行职责，防止违宪、违法行为，保证宪法、法律正确实施，维护人民根本利益的强制性权力。江泽民同志说："监督'一府两院'的工作是人大及其常委会的一项重要的职责。这种监督，既是一种制约，又是支持和促进。"[1]人大及其常委会行使监督权的实质是国家权力机关对行政、审判、检察机关权力的制约。地方各级人大常委会监督权就是地方各级人大常委会所具有的观察、了解本级政府、人民法院和人民检察院的工作，如果发现这些机关的工作发生错误时，采取措施纠正其错误的权力。

一、地方各级人大常委会监督权的特征

1. 监督权主体为地方各级人大常委会集体。《各级人民代表

〔1〕 全国人大常委会办公室研究室编：《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949～1990）》，中国民主法制出版社1990年版，第624页。

大会常务委员会监督法》第4条规定：各级人民代表大会常务委员会按照民主集中制的原则，集体行使监督职权。所以，地方各级人大常委会的监督权主体只能是地方各级人大常委会集体，而不是常委会具体委员。但是，地方各级人大常委会集体是按照民主集中制的原则行使权力的，即不是要求地方各级人大常委会全体委员共同来行使监督权。

2. 监督权的客体是本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。但是，地方各级人大常委会的监督应当围绕国家工作大局，而不是对本级人民政府、人民法院和人民检察院的各项具体工作实施监督。为此，该法列举了地方各级人大常委会监督权的具体范围，如审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告；询问和质询政府、人民法院和人民检察院负责人员及撤职案的审议和决定等权力。

3. 监督权的行使方式是通过听取报告等形式了解本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作情况，通过审议、批准和决定等手段实施监督权。对于本级人民政府、人民法院和人民检察院专项报告、财政决算报告、国民经济和社会发展计划报告、预算的执行情况报告和审计工作报告采取听取报告的形式了解情况，地方各级人大常委会以直接集体作出审议是否通过的决定来进行监督；地方各级人大常委会采取执法检查的形式对本级人民政府、人民法院和人民检察院实施法律法规的工作进行监督；地方各级人大常委会采取对本级人民政府、人民法院和人民检察院制定的规范性文件进行备案审查的形式对规范性文件的出台进行监督；对于具体案件，地方各级人大常委会采取对本级人民政府、人民法院和人民检察院负责人员进行询问和质询的形式进行监

督；地方各级人大常委会有权对自己职权范围内的特定问题通过成立调查委员会调查问题真相形成报告，并通过报告形成决议、决定，从而对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作进行监督。

二、地方各级人大常委会行使监督权的组织

在组织上，地方各级人民代表大会常务委员会是行使监督权的常设机构。自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会设立常务委员会。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会常务委员会由本级人民代表大会在代表中选举主任、副主任若干人、秘书长、委员若干人组成。县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会常务委员会由本级人民代表大会在代表中选举主任、副主任若干人和委员若干人组成。常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务，如果担任上述职务，必须向常务委员会辞去常务委员会的职务。

常委会组成人员的名额要求如下：①省、自治区、直辖市35人至65人，人口超过8000万的省不超过85人；②设区的市、自治州19人至41人，人口超过800万的设区的市不超过51人；③县、自治县、不设区的市、市辖区15人至27人，人口超过100万的县、自治县、不设区的市、市辖区不超过35人。省、自治区、直辖市每届人民代表大会常务委员会组成人员的名额，由省、自治区、直辖市的人民代表大会依照前述规定，按人口多少确定。自治州、县、自治县、市、市辖区每届人民代表大会常务委员会组成人员的名额，由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会依照前述规定，按人口多少确定。每届人民代表大会

常务委员会组成人员的名额经确定后，在本届人民代表大会的任期内不再变动。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会每届任期同本级人民代表大会每届任期相同，它行使职权到下届本级人民代表大会选出新的常务委员会为止。

第二节　地方各级人大常委会行使监督权的运行机制

1979 年 7 月 1 日，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》草案提请五届全国人大二次会议审议，顺利表决通过。该法确定了地方各级人大常委会具有监督权。2007 年 7 月 1 日生效的《各级人民代表大会常务委员会监督法》明确了地方各级人大常委会监督权的刚性效力。此前，地方各级人大及其常委会监督权的行使进步不明显，主要原因是缺乏专门的法律规定，宪法和法律中规定的监督职权由于缺少具体程序上的规定，导致监督的程序及方式受到影响。2007 年《各级人民代表大会常务委员会监督法》实施后，对监督的程序和刚性手段上有相对细的规定，还赋予地方各级人大常委会对专项工作报告的监督。

在具体的运行体制上，常务委员会会议由主任召集，每 2 个月至少举行 1 次。而常务委员会的决议，由常务委员会以全体组成人员的过半数通过。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会主任会议可以向本级人民代表大会常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由常务委员会会议审议。县级以上的地方各级人民政府、人民代表大会各专门委员会，可以向本级人民代表大会常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由主任会议决定提请常务委员会会议审议，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再提请常务委员会会议审议。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会常务委员会组成人员 5 人以上联名，县级的人民代表大会常务委员会组成人员 3

人以上联名，可以向本级常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由主任会议决定是否提请常务委员会会议审议，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再决定是否提请常务委员会会议审议。

根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第47条，在常务委员会会议期间，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会常务委员会组成人员5人以上联名，县级的人民代表大会常务委员会组成人员3人以上联名，可以向常务委员会书面提出对本级人民政府、人民法院、人民检察院的质询案。质询案必须写明质询对象、质询的问题和内容。质询案由主任会议决定交由受质询机关在常务委员会全体会议上或者有关的专门委员会会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在专门委员会会议上答复的，提质询案的常务委员会组成人员有权列席会议，发表意见；主任会议认为必要的时候，可以将答复质询案的情况报告印发会议。质询案以口头答复的，应当由受质询机关的负责人到会答复；质询案以书面答复的，应当由受质询机关的负责人签署，由主任会议印发会议或者印发提质询案的常务委员会组成人员。

在处理其他具体的工作时，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会常务委员会主任、副主任和秘书长组成主任会议；县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会常务委员会主任、副主任组成主任会议。主任会议处理常务委员会的重要日常工作。如果常务委员会主任因为健康状况不能工作或者缺位的时候，由常务委员会在副主任中推选一人代理主任的职务，直到主任恢复健康或者人民代表大会选出新的主任为止。

另外，主任会议或者1/5以上的常务委员会组成人员书面联名，可以向本级人民代表大会常务委员会提议组织关于特定问题的调查委员会，由全体会议决定。调查委员会由主任委员、副主

任委员和委员组成，由主任会议在常务委员会组成人员和其他代表中提名，提请全体会议通过。调查委员会应当向本级人民代表大会常务委员会提出调查报告。常务委员会根据调查委员会的报告，可以作出相应的决议。

应该说整个人大的运行机制以及相应的监督权发展到今天，得到了很大的发展。与以往相比，取得了长足的进步，但依然存在着一些问题。笔者将在以下篇章中对此进行详细讨论。

第四篇　人大监督权运行过程中存在的问题及成因



第十五章 人大监督过程中存在的问题

第一节 监督效果差

在一些情况下人大监督流于形式，实际效果甚微。现在人大监督常用的形式就是视察工作，人大代表或人大常委会委员到某些单位走一走，看一看，提一些所谓的意见；在进行执法检查时，没有深入调查，只了解一下情况，提出修改意见时也没有针对性，仅仅写一份报告就算完事，问题依然存在，并没有得到有效解决。比如每年的人大会议对“一府两院”工作报告的审议大多流于形式，执行结果如何，缺乏有效的监督。对国民经济和社会发展计划，财政预决算等的审议基本是对既成事实的事后确认，对相关人员任免议案的审议也存在走形式的问题。就某些人大或人大常委会的执法检查而言，每年各级人大或人大常委会都有执法检查，老百姓并没看到希望看到的结果，这既浪费了大量的人力、物力和时间，又没有解决相应的问题。既然是监督，不仅要听其言，还要观其行，察其果，让被监督者感觉到有紧急感和危机感。

此外，每次召开人代会、常委会时，都要组织大量人员深入基层调查研究，最后形成调研或执法检查报告在会上审议，虽然报告提出了在调查研究或执法检查时发现的问题，也提出了一些很有针对性的措施和建议，但往往在审议报告中讲了，会上议了

便完事。有些问题年年开会年年议，可是几年之后，仍然是久悬不决，无果而终。各地人大在实施监督时，普遍开展了执法检查，在检查中，会发现“一府两院”在司法、行政等工作中存在的一些问题，但结果是发现问题多，纠正并得到解决的很少；检查结束后，有法不依、执法不严、违法不究、徇私枉法的现象仍然屡见不鲜，对检查发现的法律法规的实施问题也没有及时进行处理和解决。如每个地方基本上都建立了错案责任追究制，按规定，凡是错案，不仅要把错案纠正过来，而且要追究有关人员责任；不仅要追究直接办案者责任，而且要追究上一级涉及错案领导的责任，最终达到纠正一个、教育一大片的作用，但人大在实施个案监督中往往只纠错案，很少追究有关人员责任，使监督力度减弱，监督效果欠佳。

“在英语世界里，如果一部法律没有相应配套的罚则，或没有什么实效性，就会被称之为‘没有牙齿的法’。如果借用这样的说辞反观我国，那么可以说，我国的现行宪法正是一部典型的没有牙齿的宪法。”[1]我国的《宪法》之所以被称为没有牙齿的法，或者说被称为摆设的“花瓶”，都意指其没有发挥应有的监督职能。这也是我国出台的《各级人民代表大会常务委员会监督法》的软肋，其没有规定惩戒措施，犹如老虎没有牙，只能起到稻草人的效果。相比之下，美国自 1803 年马伯里诉麦迪逊（*Marbury v. Madison*）一案之后，就确立了违宪审查制度，到了现代，世界上大部分的立宪国家都纷纷以各自的形式确立了这个制度，甚至引入了宪法诉讼机制。这就等于给宪法补上了牙。在这方面，我们国家还有很长的路需要继续走下去。

---

〔1〕 林来梵：“宪法不能全然没牙”，载《法学》2005 年第 6 期。

第二节　监督滞后

我国的人大监督不仅存在监督效果差的问题，而且还存在着监督效果滞后这样的问题。我国的人大监督往往是在执政党的纪委立案审查之后，查出了问题，有关领导干部受到党纪处分后，准备移交司法机关追究法律责任之前，人大才开始履行法定职责，将有关人员的领导职务、人大代表资格撤销，再交由司法机关追究违法乱纪人员的刑事责任。很多社会中违法乱纪的重大事件，多是其他国家机关查出之后，人大才介入，这明显地体现出人大监督的滞后性，有老百姓称这种监督是“事后诸葛亮”、“马后炮”。

执法检查中难以克服例行公事走过场的弊端，检查监督范围过大，缺乏重点目标；蜻蜓点水式的检查，缺乏深入实地调查研究；对反映和检查出来的问题，事后纠正跟踪处理少。在法律上的有效性并不等于直接具有法律效力，对检查出的问题，人大难以直接纠正和查处，对违法行为、违法人员，人大只能移交相关的部门进行处理，同时暴露出监督在执法检查上明显缺乏具有法律效力的监督手段，容易出现执法主体的敷衍心理和短期行为，执法效果缺乏持久性，使检查过后又一切如初。这种“马后炮式”的监督方式往往是无济于事。监督过软，现有人大监督一般只重视形式上的合法与程序上的合法，很难解决实质问题。对一些重大问题常常是有权无威，有名无实。

人大监督的目的与纪委、司法机关的审查监督目的有很大的区别。人大监督的目的是让国家行政机关和司法机关能够依法行政和依法审判，正当地行使宪法、法律赋予它们的权力，公正地执法和司法，预防和制止有关国家机关及其公务人员滥用权力，侵犯人权的行为；而纪委和国家司法机关的审查监督则带有明显

的惩戒目的，以儆效尤，目的是警醒其他领导干部不要以身试法。人大监督的目的并不是希望将领导撤职，而是督导促使他们公正地使用自己手中的权力，尽心尽职地为人民服务，预防有关国家机关及其公务人员违法乱纪，避免国家权力的行使给国家和人民造成损失。基于这样的目的，人大的监督应紧随“一府两院”的工作进行监督，只要是在宪法、法律规定的职权范围内，可以不拘形式，随时随地进行监督，避免出现违法问题，不要等到违法乱纪、贪污腐败的问题出现了才去监督，损失造成了才去监督，这样的监督已失去了人大监督的目的。

首先，人大常委会组成人员缺乏与选民的广泛联系，不易深入了解和掌握社会的热点和难点问题，也很难知晓广大人民群众的呼声和要求；其次，人大代表也没有很好地发挥作用，没有及时地反映当地群众的意见和建议；最后，“一府两院”也很少主动向人大常委会汇报工作。这致使人大及其常委会信息不畅、状况不清，只能是待重大事情发生或暴露无遗后才去实施监督。况且地方各级人大是国家地方最高权力机关，重大事项决定权理应由人大及其常委会行使，但目前有的人大就没有很好地行使这项职权，放任政府或部门自行其是或者是个别领导说了算，缺乏科学性和民主性，难免决策不出问题。一旦决策失误发生问题，人大再去监督，势必成了“马后炮”。

不仅仅监督滞后，而且在认识上也存在滞后的问题。人大及其常委会行使对本级人民政府、人民法院、人民检察院的监督权，是宪法、法律赋予的神圣职权，是国家强制力的重要组成部分，是最根本最重要的监督。但由于历史和现实的种种原因，民众对人大依法行使监督权的认识仍不到位，一些人甚至有些领导干部把人大的监督等同于政协的民主监督，甚至等同于群众监督、舆论监督。人民群众对人大依法行使国家监督权了解不多，人大自身也存在对人大监督权认识不够的问题，存在不敢监督、

不愿监督的现象。由于没有充分认识到人大监督是国家强制力对权力的监督，在实践中，人大行使监督权的方式单一，监督方法柔性多，刚性少，监督范围不广，与建设社会主义法治国家和人民群众的要求仍存在不小的差距。

第三节　监督权弱化

我国的人大被人们戏称为“橡皮图章”，这是对它行使权力时刚性不足、柔性有余的批评。“一府两院”虽然从法律地位上来讲，应该对人大负责，但由于“一府两院”的领导人选的决定权来源于同级党委，实际上是对同级党委负责。政府由于掌握着人、财、物等实权，它的实际权力和地位高于人大。

首先，地方各级人大常委会的主任虽然按中央规定列席同级党委会，但市政府首长是同级党委的二把手，人大领导却不是同级党委副职或常委，甚至连委员都不是。政府的重大事项一旦在党委会上通过以后，人大就不能行使监督权，宪法也没有赋予人大监督同级党委的权力。因此，现行体制本来就没有设计避免决策失误的监督机制，缺乏一个强有力的人大专门监督机构履行监督职责。人大及其常委会不可能在重大事项决策之前行使自己的监督权。而且人大的作用在很大程度上被弱化，在法律上人大应该是最高的国家权力机关，拥有立法权、监督权。但“由于我国民主进程的不充分性，很多人，包括有些党政部门的领导人，民主法制观念淡薄，因而对人大监督的职能及其主要性认识不足、不重视或不愿意接受人大监督，认为人大监督‘一府两院’工作是‘找麻烦’、‘挑刺’，是‘多了一个婆婆’，甚至还有人认为，监督就会否认党的领导，是同党委‘唱对台戏’”。在现实生活中，人大的权力被弱化，监督不够有力，得不到应有的支持，被很多部门忽视。人大在人们的心目中是一个虚位，是一个二线机

构，只是一种象征，而没有真正的权力。

其次，人民代表大会制度从人民代表的产生方式到人大机关的工作方式，都存在民主基础不够的问题；全国人民代表大会作为国家最高权力机关，在国家机关的产生、组成及干部的选择等方面的作用虚化；人民代表大会对宪法和法律实施的监督，对政府、法院、检察院的监督作用弱化；人大特别是人大常委会组成人员结构还存在老龄化和兼职化现象。人大作为法定最高民意机关，职能发挥不充分，无法对势力过于强大的政府及公检法部门起到应有的监督和纠偏作用。因此，如何建立起一整套真正确保人民的利益和意志得到实现的人民授权委托与人民监控权力的程序、机制和制度，则成为人大制度改革的重点所在。在以后的改革中，也应该改变人大在人民心目中的地位，人大应该真正行使起人民赋予它的权力，加强对政府的监督，让人民体会到人大才是真正代表人民行使国家权力的机关。

再次，人大的监督形式主要是听取和审议工作报告。“听取和审议工作报告，一般有两种情况：一是一年一度地听取和审议工作报告；二是就专门的问题，听取工作报告。听取工作报告后，作出相应的决议、决定。”〔2〕这样的监督形式，使对问题的处理都流于形式，因为只能在会上听取报告，往往时间较短，很难对问题进行充分的了解，更谈不到解决问题的办法。这就使人大监督的权威下降，使人大的作用淡化。

最后，由于人大会议只是走走过场，党和政府的政策和意志通过人大会议而获得合法性，人大的法定权力也仅仅停留在书面上，而被当做表决工具。最能体现人大监督权的质询和询问权，罢免权和撤职权，以及特定问题调查权，由于多种制度因素的影响，几乎鲜有质询案、罢免和撤职案，以及特定问题调查案被提

〔2〕 杨凤春：《中国政府概要》，北京大学出版社2004年版，第179页。

出。面对“一府两院”的强权，人大的监督显得力不从心，苍白无力。如果需要加强人大的监督力度，让“橡皮图章”硬起来，应该从这几项监督权入手。

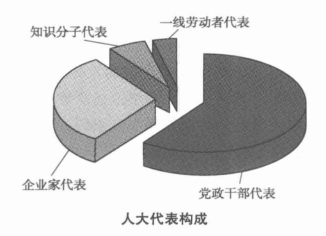
第四节　监督权被虚置

从法律地位上来看，人大的法律地位最高，它要选举产生行政机关和司法机关，行政机关和司法机关都要向它报告和负责，受其监督。人大的监督权不谓不全，不谓不多，但其缺乏力度强的监督手段。在政治实践中，由于政治体制和传统文化观念的原因，我国的人大监督权在很长时间内被虚置，监督权得不到正常发挥。人大及其常委会常用的监督方式就是组织人大代表学习、考查、调查研究，执法检查。由于代表产生、兼职化、官员代表比例大等制度性因素，所以人大代表的工作往往就是上天言好事，下界保平安，报喜不报忧，即使检查监督中发现有些问题，也是轻描淡写，大家心知肚明，睁一只眼闭一只眼，提些意见，由被监督者单位自己改正去吧，所以很多人大监督虎头蛇尾，不了了之。

人大及其常委会监督是国家行为，不是个人行为。各级人大常委会对“一府两院”开展监督工作，其本质是国家机关之间的关系问题。个别地方各级人大常委会组成人员由于对人大及其常委会的地位、性质、作用认识不到位，在行使监督权时，瞻前顾后，畏首畏尾，缺乏勇气和胆量，不敢进行深层次的监督。部分代表认为人大及其常委会是“二线”，抱着得过且过的心态，怀着多一事不如少一事的心理，求稳怕乱，一味应付；有的代表则认为政府的重大工作很多是党委决定，人大常委会监督多了会影响与党委的关系。监督主体的这种不良心态，是造成地方各级人大常委会监督职能弱化的重要原因。因此，《各级人民代表大会

常务委员会监督法》规定的各级人大常委会七种监督方式中，前四种监督方式，即“听取和审议‘一府两院’专项工作报告、计划和预算监督、法律法规实施情况的检查、规范性文件的备案审查”是以较为温柔的方式监督“一府两院”的工作，是在开展监督工作中使用最为普遍的手段；后三种“询问和质询、特定问题调查以及撤职案的审议和决定”的监督方式因为具有刚性，所以地方各级人大常委会在开展监督工作中使用较少。这样的监督方式在一定程度上导致人大的监督权被虚置。

而且行使监督权的人大代表在具体监督工作中也存在很多的弊端。我国的人大代表绝大多数是兼职代表，只有极少数人是专职代表。(如下图[3])



人大代表构成

虽然法律法规明确规定人大代表可以随时随地持证视察工作，开展监督，但受制于本职工作，人大代表履行职责一般还是一年出席一次人代会，参加一次集体视察而已；加之有的代表履职意识不强，连人代会也不参加，更不用说视察。如上图所示，全国人大的人大代表，大部分是各职能部门的领导，还有企业家、知识分子、工人等各个不同阶层的代表，他们代表不同阶层

[3] 廖成忠：“人大监督与体制创新”，载《广东行政学院学报》2009年第3期。

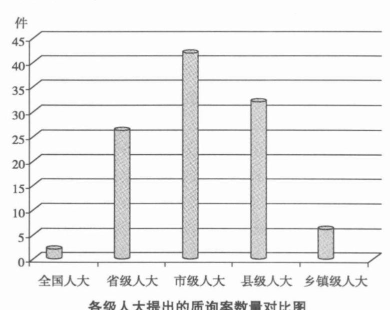
的利益。大部分代表都是选举产生，在会议期间，参政议政，代表人民行使权力。但散会后，他们又都重新回到自己的岗位，在本部门或本行业中，还要同时受同级党委、行政首长和上级机关几方面的领导，其所属机构的人事权、财政权、领导权掌握在同级党委或行政领导手中，形成一种附属型的隶属关系，导致行使监督权的主体受制于监督客体。这样就会造成代表在行使自己的监督权力时，缺少权威性和独立性，使监督乏力。此外，有些官员、企业家代表即使参加人大会议，也是为了部门的、企业的利益或者个人的利益而借开会的时机进行社会关系公关工作，大会的审议发言也就变成了工作汇报、歌功颂德的场合。由于精力有限，认真履行人大职责的代表也会因为时间和人大会议前期准备不足等原因而对政府工作报告和法律草案的审议表决“走马观花”，无法真实体现人大对政府的监督，也使审议、表决通过的报告、议案质量大大降低。我国的人大代表由于时间限制不大可能像其他国家议会议员一样将开会听取汇报，举行听证会调查核实“一府两院”的工作作为日常工作形式。一些重大项目的监督也因受到时间限制而匆匆忙忙进行，使监督工作质量大打折扣。

正所谓想监督的监督不了，有权监督的不监督，自身监督空喊，下级监督不敢，同级监督太软，上级监督太远等，这是我国人大监督实践中存在的问题。

第五节　监督方式本末倒置

根据《宪法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》以及其他宪法性法律规定，人大的监督权内容广泛，形式多样，为人大监督提供了有力的法律保障和制度保障。但实践中，人大的监督方式方法不仅单一、老套，而且这些方式、方法本末倒置，轻重不分。人大监督中应该最常使用的监督方式和监督手段，人大

或人大常委会却根本不使用或极少使用，例如质询、询问，听取专项汇报，撤职和罢免，特定问题调查等；但不该经常使用，也不是主要监督手段的方式，人大以及人大常委会却经常使用，甚至当做主要监督方式来使用，例如执法检查，人大代表调查和考查等。（如下图[4]）



各级人大提出的质询案数量对比图

全国人大截止到2010年共发生过两件质询案，分别是因1980年宝钢工程建设问题质询冶金部案和2000年因烟台“11.24”特大海难事故质询交通部案。地方各级人大的质询案主要分布在市县两级，但是从1980年到2010年30年的时间里一共不足80件，这个数量相对于我国省、市、县各级人大组织，数以百万计的人大代表来说过低。人大监督本来就应该批评多，表扬少；多提缺点和毛病，少提优点和好处。但实践中人大的监督却反其道而行之，表扬多，批评少，优点和好处提得多，缺点和毛病提得少，这极大地降低了人大监督的权威性。

---

〔4〕 谢宝富：“人大质询权的实际运用”，载《人大研究》2006年第3期。

人大一年一度地听取和审议工作报告或是就专门的问题听取工作报告。这样的监督形式，使对问题的处理都流于形式，因为只能是会上听取报告，往往时间较短，很难对问题进行充分的了解，更不用说商讨出解决问题的办法。这就使人大监督的权威下降，使人大的作用淡化。各级人大常委会对其任命的干部很少进行任后监督，普遍存在“一任了之”的现象。

不仅如此，在地方各级人大自身监督工作中存在着“怕、散、虚”的现象。一是“怕”。有的地方各级人大的同志顾虑在监督中影响与党委和被监督者之间的关系，计较个人得失，不敢监督。二是“散”。由于地方各级人大监督工作的范围和内容比较广泛，大量的执法检查、代表视察、调查研究等常委会交办的日常监督工作，往往使工作机构力不从心，更难以做到位，影响了监督作用的发挥。三是“虚”。对于监督中发现的问题睁一只眼闭一只眼，不能及时、有效地作出处理，对不自觉接受监督的单位和干部束手无策，程序性的监督多，实质性的监督少。

此外，监督形式之间缺乏合理的配置。多年的实践告诉我们，监督能否取得实际效果，不仅要有一定的形式，同时还要求各种形式之间能形成合理的配置，但这一问题尚未得到很好的解决。一些力度较低、经常运用的监督形式，如听取和审议工作报告、执法检查，一些力度中等的监督形式，如工作评议、述职评议，其处置后果与力度较大的特定问题调查、质询、罢免几乎相同，因而混淆了它们之间的区别，未能形成不同的层次和等级，所以给人们的印象是，硬性的、力度较大的监督手段因为可能导致严重的处理后果，加之缺乏程序、条件、定性等方面的规定，而难以得到运用，经常运用的、弹性的、较柔性的监督手段，又因常常不可能进入表决处理程序而显得软弱无力。

最后，监督体系不够完善。一是上下级人大之间的监督体系不顺。法律的同一性原则要求人大在监督体系上具有同步性和协

调一致性，使监督工作更具力度和权威。但目前被监督者上下级之间是领导关系或事实领导关系，而监督者上下级之间是一种联系指导和法律监督关系，不是领导关系，从制度上造成了监督体系的缺陷，在实施监督时只能“各自为战”，而不能形成上下相应的强有力的监督声势，从而使监督乏力。二是地方各级人大内部监督体系不明确。法律对地方各级人大常委会、主任会议、专门委员会或工作委员会的具体职权规定还不够清晰，监督职能还不完全明确。主任会议、专门委员会或工作委员会有无独立的监督职能，均无定述，而实际工作中又行使着某些监督职能。这样一来就又凸显了人大监督的又一问题，监督程序不规范。

第六节 监督程序不规范

虽然宪法和法律赋予人大及人大常委会很多的监督权，但应该由哪一个内设机构行使哪一部分监督权，如何行使这些监督权，如何启动这些监督程序，宪法和法律却语焉不详。宪法和法律对人大及其常委会的监督职权虽有规定，但比较原则，对监督的范围、程序、监督者与被监督者的责任等规定不够具体，可操作性不强，现行的监督法律法规结构不尽合理，注重设置行为模式，忽视设置后果模式，缺乏对法律法规的纠错机制，这无形当中，使人大的监督产生了很多漏洞。

具体来说，第一，党的领导体制上，政府领导人在执政党内的地位高于人大常委会领导。地方各级人大的组织结构和行使监督权的制度保障还存在一些缺陷。究竟党委的哪些决策需提交人大作出决定、决议并监督实施；政府工作中哪些重大事项需提请人大及其常委会审议，作出决定、决议并监督实施，这些问题从党章到法律，都没有明确规定。在实际工作中，有相当一部分同志仍习惯于政府提请党委讨论，党委批准后政府执行；或党委、

政府联合发文，作出重大事项的决定，甚至党委越过政府直接作出一些重大事项的决定，并组织政府部门实施，等等。凡此种种情况，使地方各级人大的监督处于十分尴尬的境地。同时，目前地方各级人大的法律地位与党的领导体制存在着一种矛盾或权力体制上不顺的问题。在法律上人大有权监督政府，而在党的领导体制上，政府领导人在执政党内的地位高于人大常委会领导。

第二，地方各级人大监督的运行机制不够健全。《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律对地方各级人大及其常委会监督职权虽有明确具体的规定，但过于原则。一是监督的范围难以确定。到底监督什么，怎样监督，什么是重大事项，法律都没有作出明确规定，实际工作中也难以把握。二是监督程序难以操作。由于没有完备的程序保障，法律赋予的监督职权也难以很好地行使，实践中许多问题往往因为法律程序不明确而搁浅。三是监督者和被监督者“作为”与“不作为”的责任难以明确。法律规定了监督者实施监督的权力，被监督者必须自觉接受监督，但没有明确规定监督者与被监督者双方应负的法律责任，作为监督主体不认真履行职权怎么办，作为监督对象不自觉接受监督，抵制敷衍又该如何处置，等等。

第三，监督程序缺乏刚性规定，规避的空间过大。如知情权的行使缺乏法律程序的支持，人大有选举任免权，但是对选举任免的候选人的具体情况、常常因为人事组织部门过于保密而知之甚少，或者领导已经内定，人大的选举任免权在一些地方形同虚设。2007 年 1 月 1 日开始实施的《各级人民代表大会常务委员会监督法》，虽然规定了比较详细的监督程序，有一定的可操作性，但其中的一些程序仍然不完善，需要进一步补充。而且这一部法律是规定人大常委会监督权的，而不是规定人大监督权的，关于人大的监督程序，我国依然没有相应的法律规定，这对人大监督权的行使是一个很大的阻碍。

第七节　监督主动性不强

在人大监督实践工作中，事后监督的特点使人大监督的主动性大打折扣，针对群众关心的热点、焦点和难点问题，人大监督介入具有滞后性，离群众的期望和要求有较大差距。如从“三鹿奶粉”到“地沟油”，从温州动车事故到北京地铁扶梯事件等，层出不穷的公众安全事件，导致社会公众安全感的降低。这些事件发生后在社会上引起了广泛的讨论和关注，从民众的质疑到舆论报道，再到有关部门的介入，可谓一波三折，却始终不见人大的影子。作为监督政府的主体，各级人大沉默失语的尴尬处境确实令人深感忧虑。

第八节　监督缺乏震慑力

人大监督产生震慑力的意义在于：一方面将“一府两院”的行为置于广大民众的监督之下，有效限制公权力行为的边界以保障民权，警醒它们小心谨慎地行使公共权力；另一方面，警戒“一府两院”不得随心所欲、滥用权力，否则必将为此付出沉重的惩戒代价。由于我国人大监督的震慑力弱、权威性不强，以至于实权在握的“一府两院”往往对人大监督采取忽视或者无视的态度。现实中，不少被监督的机关和领导人员对人大的监督“恭敬有余、严肃不足，承诺有余、兑现不足”，这就是对人大监督权威藐视的真实写照。一些被监督对象都习惯把人大叫做“大人”，虽然体现了对人大的尊重恭敬，但是对于人大的决议、决定及审议意见，往往难以落实到位，有的审议意见甚至是在当前条件下，比较容易做到的，但就是得不到落实，非得有领导出面协调，才能较好地落实到位。在这种情况下，广大民众对此深感

失望，当公民利益遭受公共权力侵害时，人们宁愿相信上访，企求“清官明鉴”，也不敢不愿将希望寄托于代表他们意愿并且在法律上有权力维护公众合理权益的人大代表和人大机构。

第九节　宪法监督尚待开展

根据《宪法》规定，全国人大及其常委会“监督宪法实施”。但在司法实践中，全国人大到目前为止尚未处理过任何违宪案件。其原因主要有以下几方面：

1. 监督对象上存在障碍。拥有立法权的全国人大及其常委会所制定的法律或其他行为违宪由谁来监督？这是现行《宪法》未涉及的内容，也是司法和理论实践中经常讨论的问题，现行《宪法》只明确赋予了全国人大及其常委会有各项权力，特别是对《宪法》实施的监督权。这种自己监督自己的情形，无论从理论上还是实践中都是不太可能会实现的。

2. 监督时间难以保证。人大及其常委会有很多工作，而大部分的工作都是通过开会来完成的，仅立法这一项工作，就已是艰巨而任重。但是人大的常规会议是每年 1 次，常委会会议一般也是每 2 个月 1 次，试想如此繁杂的工作要在一年一次的会议中解决实在是很难的事，所以对于监督权的实施，也无暇完成。且会期不长，这样就会出现顾此失彼的现象，对宪法实施的监督难以从时间和精力上得到足够的保证。

3. 缺乏专司监督宪法实施的机构。全国人大及其常委会是我国宪法监督的特定机关，而非专任机关。特定机关要求他们主持宪法监督工作并全权处理违宪行为，但非专任机关又势必使其不能集中时间和精力专注于宪法监督工作。这个矛盾，导致其宪法监督的作用没有充分发挥出来，或者说基本上流于形式。

4. 违宪审查的内容和程序不清。哪些行为属于违宪，哪些国

家机关的哪些规范性文件要进行合宪性审查，怎样认定和纠正国家机关及其组成人员的职务行为违宪，可以提出违宪控告的主体，受理和承办违宪控告的主体，违宪者应承担什么责任，等等，都没有明确规定，不便于实施操作。

第十节　地方国家权力机关宪法监督权的缺陷

虽然我国宪法对最高权力机关的宪法监督权有涉及，但是整部宪法中，却没有对地方国家权力机关的宪法监督权给予明确的责任规定，即法律条文没有明确授权。在法治国家，决不允许这种情况发生。国家机关的任何职权都应该是宪法明确规定，都需要有直接的宪法根据。否则，宪法就不是根本大法，国家的法制就没有统一的基础。因此，从学理上讲，如果没有宪法明确规定，恐怕地方各级人大及其常委会的宪法监督可能就会有违宪之嫌。但《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关条款规定，地方国家权力机关保证宪法和法律在本行政区域内的遵守和执行，撤销本级人民政府不适当的决定和命令，罢免“一府两院”的领导等。这些规定在实际上却又都包含了宪法监督的内容。可见，县级以上人大及其常委会事实上负有宪法监督的职责。然而，宪法又没有明确规定，这在很大程度上影响了地方各级人大开展宪法监督工作的主动性和积极性，人们深恐有越权之嫌。

第十一节　法律监督的力度不够

虽然人大在监督法律实施方面做了很多的努力，但总体来看，其力度和效果仍差强人意，这主要表现为监督力度的不够：

第一，执法检查工作随意性大，效果不理想。尽管全国人大

常委会制定了《关于加强对法律实施情况的检查监督的若干规定》，但在其实施过程中也暴露出许多问题：①执法检查的程序不规范，造成工作中的随意性很大。法律没有具体规定，全国各地的做法也不尽相同。由于检查的内容如何确定和由谁确定缺乏具体规定，造成多头检查、层层检查、重复检查等现象。有的部门往往是应付了事。检查结束后，应当由谁来向常委会汇报，是检查团还是执法部门，或是二者一起，常委会会议审议什么，是执法机关的执法工作还是检查团的执法检查工作，等等。这些问题在理论上都不十分明确，从而影响执法检查的长远效果及其水平的提高。②执法检查的体制未理顺。从现行政体上看，人大执法检查是上对下的监督。从法理上讲，人大的法律监督是外部的监督。而现实中的人大监督往往变成平行的内部监督。因为人大与“一府两院”都是在党委领导下目标一致、职责不同的同级国家机关，同时由于人大没有相应的监督机构，监督措施多依赖于检察、审计、监察等机关去执行，使一些检查中发现的问题常常在内部消化掉了。再从人大的体制看，法律没有明确上下级人大之间具体工作关系，这就使负有法律监督责任的各级人大难以形成紧凑的监督体系。因此出现了像全国人大常委会执法检查的相关规定不针对地方，省人大的相关规定不针对市县人大这样的问题。同时，执法检查又缺少全国性的统一组织和协调，无法形成工作中的合力。③查而难纠，纠而不力。由于种种原因，有的地方各级人大对执法机关乱集资、乱收费、乱摊派行为，对地方保护主义行为和行政、司法腐败现象往往不敢理直气壮进行执法检查。即使查出问题又因为较多的是组织行为，较少为个人行为，往往使一些检查团左右为难，能迁就则迁就，能通融则通融，运用刚性监督手段不够，使参加检查的代表和委员热情下降，群众对此也表示不满和反感。

第二，财政监督流于形式，影响人大的法律监督效果。其主

要原因是：①会议的时间有限。全国人代会审查计划和预算案的时间安排大致是3～4天，地方各级人大则是1～2天，而计划主要指标及国家预算收支表的编制具有很强的专业性和技术性，即使是专业人员也要花费相当大的精力方可搞清其主要的问题，要求代表在这么短的时间内完成规模庞大、内容繁杂的计划和预算案的可行性审查，实际上是不可能的。加之绝大多数代表并不十分了解计划和预算案的编制特点、项目之间的关系、内容结构及一些重要概念的专业涵义，他们在履行审查监督职责时确实心有余而力不足。②预算初步审查的作用有限。为便于人民代表大会做好审查预算的准备工作，《预算法》规定政府在会前1个月将预算提交人大有关专门委员会初步审查，但初审的主要内容是什么？初审的结果应当以什么形式、依照什么程序、作如何处置？人大法定初审机构的依法初审与研讨会或征求意见会有何区别？初审意见具有什么样的效力和约束力？等等，都没有明确规定，影响了初审的实际效果。同时人大现有机构编制等方面的因素也限制了专门审查委员会作用的发挥，它的审查报告通常是在开幕时甚至开会前就已经草拟完毕，无法达到协助代表深入审查的目的，而只是为了履行程序和保证政府预算的通过。③缺乏真实全面的财政审计工作报告。为健全预算管理监督机制，落实人大预算审批监督职权，《审计法》规定各级政府应当每年向本级人大常委会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。但由于许多程序性问题与相关法的关系问题不明确，同级财政审计工作并不顺利。一方面，以总结绩效为主的财政报告和必须揭露问题的审计报告都是经政府审定后提交人大的，政府为了保持两个报告评价预算执行情况的基调一致，就难免对财政审计中揭露的有些问题进行掩饰或避而不报。另一方面，审计机关隶属政府，依照法律授权却要对本级政府预算进行审计监督，比过去审计本级政府的各部门或下一级政府预算执行情况的工作阻力

更大，向人大常委会提交审计工作报告更增加了难度。因此，审计机关向政府报告时，常以财政部门或其他部门的问题为主，牵涉政府领导人的问题为次；对于政府领导人的严重问题转向党委领导人报告，向人大常委会报告则以经党委和政府主要领导人同意公开的问题为限。因此实事求是地说，对财政审计情况的了解，党委是全面的，政府是绝大部分，而人大是片面的。④法律规定不具体，《预算法》尚有待于完善。1994 年以前，我国人大对预算的监督制度，仅在《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中有关人大职权的法条中作了抽象的原则性规定，不便于操作；而《预算法》是在我国从计划经济向市场经济转轨阶段制定的，虽然体现了社会主义市场经济的民主趋向，但又不可避免地保留了传统计划经济的痕迹，这主要表现在政府对财政的控制和支配力量过于强大，政府编制完预算并报经上级政府审批同意后才提交本级人大审查，仅这一点就说明人大监督能力相对虚弱。随着市场经济深层推进，其不足之处所引起的负面效应也愈加明显。

第十二节　人大代表的素质不高

人民代表的素质，应该是较高的，他们是社会公众行使国家权力的代表。此处所讲人大代表的素质是指人大代表在履行职务过程中必须具备的政治理论、文化、业务、道德、身体等的素养。近年来，人大代表在管理和决定国家事务的活动中起到了显著作用，但就其素质而言，仍存在以下几个问题：

1. 缺乏责任感和使命感。一些代表对自己来自人民，服务于人民的重要使命认识不足，更不懂从群众中来，到群众中去的工作方法。特别是其中占相当大比例的党政干部代表，由于他们同时兼具监督者与被监督者的双重身份，参与代表活动较少，履行

监督职责不够。而来自企事业单位或科教知识界的代表大都是各行各业的骨干力量和主要负责人，这本身就意味着他们的主要精力必须投入到本职工作中去，可我国现在又没有必要的制度保证他们在本职工作外抽出一定的时间行使代表职责，所以许多代表把担任人大代表看成“副业”或不得不干的“应付差事”。开会和表决只作形式主义的姿态。

2. 代表的知政情况有限。有些代表对一些基本的政治知识不甚了解，甚至存有一些错误认识，有的对履行代表职务及其作用的认识不到位，有的对法律法规知之甚少。还有许多代表对本行政区域内发生的重大事情、出台的重大举措、颁布的相关决策等情况不清楚、不了解。这些都制约着代表作用的发挥。

3. 代表的权力意识淡薄，执政议政、管理国家事务的观念不强。相当一部分代表不能正确处理党委与人大的关系，从而严重影响人大充分独立地行使宪法赋予的权力，对政府的一些越权和侵权行为很少以监督者的身份去制止纠正，没有从根本上认识到自己当家做主的主人翁地位，在政治观念上还欠缺强烈的民主意识。

第十六章

人大监督不力的原因探析

第一节　缺乏监督存在的土壤和文化传统

中国是一个人治历史比较久远的国家，两千多年的封建社会，主要靠礼教和道德来治理国家，它的逻辑出发点是人的本性是善的，是可以教化的，提高官员的道德修养，让这些政府官员率先垂范，起到模范作用，国家就可以长治久安。中国的知识分子讲究修身齐家治国平天下，把个人修养放在第一位。政府选拔官吏首先要选道德高尚的人，要能孝顺父母、忠于国家、帮助他人、关心社会等，国家让这样的人来当我们的父母官，我们还有什么不放心的，这都是千里挑一的好人，既然是好人，就不需要对他们进行监督和制约。新中国成立后，我们的政治体制运转的逻辑出发点也是性本善，所有的一切都是人民的，国家是人民共和国，政府是人民政府，司法机关是人民法院和人民检察院，就连我们使用的货币都是人民币，国家公务员是人民公仆，既然所有的一切都是我们自己的，那还有什么不放心的。中国人的当家做主，是选择一个德高望重的人来替我们大家当家做主，而不是我们自己去当家做主。而且“自战国之后，中国就变成了‘以君为主，天下为客’的社会，皇帝以个人及家族利益为本位，以天

下民众为工具。"[1]由于封建文化思想沉淀、封建等级观念、官本位意识等仍然比较浓厚，在封建专制制度下，封建帝王拥有绝对的权力，"君权神授"的思想根深蒂固。百姓只能听从官僚和皇帝的摆布，根本不能对权力进行监督。"如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。"[2]绝对的权力导致绝对的腐败；权力一直被使用到有边界的地方为止，这些资本主义国家对权力的认识和要求及对权力进行监督的思想正是我们的传统文化所缺乏的。由于受传统文化观念的影响，中国人头脑中装满了仁义礼智信的内容，鲜有监督的概念；中国历史上的政治体制中大多是集权制，监督的内容较少，古代法律中有君君臣臣、尊尊亲亲的礼教规定，对上级和父母要忠，对朋友要义，做坏事可以互相隐瞒，这在一定条件下是受法律保护的，但这对今天监督思想的传播是十分有害的。打倒推翻一个反动政权是容易的，而根除人们头脑中的传统观念和传统文化那将是十分困难的，不是一朝一夕的事情。

第二节　宪法的权威没有真正树立

法律反映统治阶级整体意志的要求，归根到底是由统治阶级的物质生活条件决定的。宪法则是商品经济原则普遍化的产物。奴隶社会、封建社会没有宪法，直接的原因是没有稳固的民主制度的统治形式，其深层原因是商品经济不发达，没有成为社会经济的经济形式。商品经济原则最基本的就是在经济生活中的平等与自由原则，反对一切人身占有和人身束缚，而对民主事实和民

---

〔1〕杨阳：《王权的图腾化》，浙江人民出版社2000年版，第15页。

〔2〕［美］汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆1980年版，第264页。

主成就的确认就是宪法。我国多年来实行的是产品经济和趋向单一化的所有制形式，国家主要靠行政手段来管理经济。因此，在产品经济基础上形成的经济体制是高度集中统一的计划经济体系，是长官经济和权力经济，企业成为政府的附庸。

“官本位”的意识根深蒂固。这种计划经济在本质上有悖于宪法权威的确立。近代民主制产生、发展的历史演变过程证明，社会化大生产是其产生的物质基础，商品经济的发展则是民主制国家形态发展不可逾越的历史阶段。依法治国，最核心的是依宪治国，建立完善的宪政制度。我国还处于社会主义初级阶段，而且这个阶段将是一个长期的历史过程。初级阶段的民主政治还很不充分和完善，无论是从民主的经济基础、民主范围、民主的保证措施来看，还是从公民民主意识来看，民主制度还缺乏必要的法律和物质保障，民主作风和思想没有普遍形成，民主权利没有切实落实。但如前所述，宪法的核心是民主，宪法内容是民主制度的法律化。换句话说，如果一个国家的民主制度没有得到充分发展，没有民主基础的宪法是虚弱的宪法，而虚弱的宪法又如何树立起权威呢？与此紧密相连的是，以宪法为基础的人民代表大会的权威也必然受到极大影响，其监督的权威和作用也理所当然地大打折扣。

第三节　人大自身建设不够

一、人大代表的兼职身份

我国的人大制度中，人大代表的身份是兼职的。除去人大代表的职务外，绝大多数人大代表都有自己的本职工作，而代表职务仅是一个业余的工作。既然是业余身份，那就很难有更多的时间和精力去完成人大代表的职能，难以履职，难以跟踪自己所提

的议案，难以独立开展人大代表的监督工作。人大代表参加每年一次的人大会议尚且勉强，如果让他们抽出较多的时间来履行人大代表的职务，这是不现实的。而且在我国政治实践中，人大会议的会期一般较短，全国人大的会期一般是12天左右，省级人大的会期一般是6天左右，市级人大会期不超过4天，乡镇一般是3天。在如此短的时间内，人大代表要完成常规的工作，审议“一府两院”的工作报告、财政预算报告、预算执行报告等要花去绝大部分时间，其他工作就根本没有时间来做。但如果没有时间保障，人大代表很难提出高质量的议案，人大代表也无法去了解民间疾苦，反映民情民意。

二、人大代表的职务无报酬

人大代表所开展的工作没有财政拨款，其正常地开展一些工作，要靠代表所在单位的大力支持，只有在每年召开人大会议时，各个单位对本单位人大代表的工作是支持的，其他时间就不一定支持了。当人大代表的工作是对本单位或本地区有利时，比方说争取财政支持，维修本地区的公共设施等，通常会得到所在单位大力支持；但当人大代表的工作是对本单位一些违法违纪的事件开展调查，或者调查本地区一些冤假错案，为老百姓仗义执言时，单位可能会考虑利害关系从而会在一定程度上阻碍人大代表履职，人大代表难以开展工作，不能完成宪法和法律赋予的监督职能。因为人大代表的所有人事关系和福利待遇都由本单位掌握，人大代表在平时开展的一些工作，也需要有一定的花销，我们不能要求人大代表自费履行监督职能，这对他们来讲是不公平的。由于人大代表是一个没有报酬的工作，多数人也仅把它当做一项荣誉称号，在今天的市场经济下，人大代表工作的积极性就会大打折扣，人大的监督职能更是难以发挥。同样道理，人大常委会中专职委员少，也影响人大监督权的行使。

三、人大代表监督的水平不高

人大代表的被动当选和业务素质参差不齐也是人大代表履职水平不高的原因。我国人大代表当选的过程一般是经过执政党的党委推荐，分配候选人名额。在当选人大代表之前，绝大多数人大代表没有想到自己会被选为人大代表。人大代表的被动当选，决定了他们对人大制度的运行、作用、目的，对国家长治久安的意义，知之甚少，或者一知半解，也不会有太高的热情去从事人大代表的工作。当选人大代表后，由于还有自己的本职工作，他们没有时间，或者也不愿意花时间去学习有关宪法、法律规定。有很多人大代表甚至对人大会议的运行程序并不熟悉。他们履职，也只能是被动地参加会议，因为人大代表的所有活动，都是提前由会议主席团安排好了的，会议按部就班地进行就行了，没有时间提出质询、询问案，罢免和撤职案，以及就某个事件提出成立特定问题调查委员会，实践中也没有人大代表敢提出这些意见或建议。人大代表在人大会议上，只能被动地看一看议案，举举手，在对报告和议案的似懂非懂、一知半解中，无奈地让这些报告和议案顺利通过，提不出有价值的意见。

我国的人大代表来源广泛，涉及各个行业和各个领域，这些人大代表虽然是各个行业和各个领域的优秀人才，但不能想当然地认为他们就是优秀和称职的人大代表。这些代表都有自己的本职工作，而且大多数是单位的领导，这些人时间少，事情多，除了每年的人大会议必须参加外，其他的时间和其他的事情，他们也就无暇过问了。人大代表需要有热心肠，对人民群众的疾苦有同情心，而且还需要人大代表对监督工作和监督方法要精通，有一定的业务水平，人大代表的工作并不是开开会、举举手那么简单的事情。

四、官员代表比例高

各级人大代表中，“一府两院”中就职的偏多，尤其是领导干部代表。十届人大中干部代表占968名，占代表总数的32.44%。各省、自治区的高级人民检察院的检察长出席全国人大的占30%。[3]这两种身份的代表在其他代表比例中是最高的。这些干部代表或其所在的单位本身就是人大的监督对象，他们自己又是人大代表，自己监督自己或者下级监督上级，其监督力度是值得怀疑的。另外，作为被监督者的“一府两院”的领导干部代表往往坐在明显的位置上，如此一来，其他代表发言“隔靴挠痒”者有之，“上天言好事，下界保平安者”有之。总之一句话，要么不敢监督，要么监督不到位；多一事不如少一事，有些需要监督的事项没有形成决定和决议，有的虽然形成决定和决议，但对作出的决议、决定视而不见、不闻、不提、不谈，放任自流。[4]

官员代表没有监督的内在动力和外部压力。领导干部代表多是共产党组织推荐，无法形成体系外监督。这些官员兼任人大代表没有监督的内在动力，因为自己监督自己，让自己说自己不好，挑自己的缺点和毛病，对领导干部来说实在困难；没有监督的外在压力，因为我们国家的代表候选人不是竞选出任的，多数是执政党推荐，没有人与他们竞争，人大代表履职好坏，只要不违法，一般不会影响到其人大代表的资格，某些人大代表只是服从组织安排，当一天和尚撞一天钟，不求有功，但求无过，得过且过。人大代表若抱有这样的心态履行职责，那么监督效果不好

---

〔3〕 王雷鸣：“十届全国人大代表名单公布”，载《法制日报》2003年3月1日，第8版。

〔4〕 贺大新：“别冷落了‘亮相’的决议”，载《法制日报》2003年5月8日，第8版。

也就理所当然了。

五、法律规定不完善

《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》等有关法律法规对人大常委会人事监督工作做了一些规定，但是明显存在一些不足和不完善的地方：法律没有规定常委会组成人员达到一定人数可以联合提名；没有规定是否可以实行差额投票制进行任命；没有规定常委会组成人员是否可以投确定的推荐人选以外其他人的票。这些法律规定上的缺陷，决定了人大常委会组成人员对于党委推荐的人选，只有“通过”或“不通过”两种选择，而别无第三条路可走。因此，对提请常委会审议的其他议题，常委会组成人员都能肯定成绩，指出问题，提出建议，审议比较充分；而对人事任免事项，组成人员大都以“同意”、“没意见”一带而过，“组织定了的肯定对，让选谁就选谁”，似乎人事任免是无需审议也无法审议的议题，出现了所谓“全票当选”的“成功”现象，使人事监督流于形式，地方各级人大成为实质上的“表决机器”。

第四节　政治体制关系不顺

一、妨碍人大监督实施的制度因素

妨碍人大监督实施的制度因素，主要是当前党政职责不分的体制。坚持党的领导是我国宪法的四项基本原则之一，中国共产党的执政地位是人民和历史的选择。中国共产党在党的十六届四中全会上提出加强党的执政能力建设的决定，中国共产党必须立党为公，执政为民；科学执政，民主执政，依法执政，不断完善党的领导方式和执政方式。但政治实践中，党政职责不分的问题

依然很突出，这使人大的监督面临一个尴尬的处境。有些问题是党委和政府的共同行为造成的，在国家机关层面上，人大对政府的监督是法定的，但人大无权对党委进行监督；有时党委机关直接作出对某些重大问题的决议；在法律层面上，没有哪个国家机关对党委有监督权，人大更是无权监督，这样，党组织的活动就脱离了监督。

在实际的工作中，一方面，对“党管干部”问题认识上存在误区，认为只有党委才能管干部，人大选任、监督干部，只是一种形式，导致在人事监督工作中产生畏首畏尾、软弱无力的被动局面，即使发现了一些明显有问题的干部，但党委不点头不敢监督、监督对象不高兴不敢监督，更不用说主动提出罢免或撤职议案了；另一方面，有些人“怕”字当头，怕越权，怕得罪党委，担心被视为“不顾大局”，不敢监督那些身居要职的人员，认为重大问题应由纪检部门处理，用不着人大监督，自动放弃人事监督权的行使。因此，各级人大常委会对其任命的干部很少进行任后监督，普遍存在“一任了之”的现象。有的地方虽然搞了评议，但在选择评议对象时，大多是择其好者而评之，对那些差的，怕伤了和气，怕影响关系，往往采取回避的态度；在评议过程中，也是只讲成绩，不讲问题，有的甚至把评议变成了评功摆好的场所；与此同时，对法律明确规定的硬性手段，如质询、特定问题调查、罢免或撤销职务等监督形式，则很少启用。

在我国的政治实践中，没有理顺党和国家机关的关系，使人大的监督面临很多人为的阻力。在我们国家，所有领导干部的推荐都是由党委推荐，经过党组织考查过的，如果人大监督发现某一领导干部有违法乱纪行为，对其进行罢免和撤职，党委机关会根据党的纪律对该官员进行处分，而某些处分在百姓看来显得太轻，也就是老百姓所说的“护短”，对党委的护短行为，在目前的法律框架内，是没有解决途径的。

党政不分是我国人大不能监督的体制原因，也是一个最重要的原因。这个体制的形成有它长期的历史原因，中国共产党的政权是通过武装斗争取得的，在革命战争年代，为了应付残酷的斗争，必须要有一个组织严密、纪律严明、权威性高的党组织来领导武装斗争、政治斗争、群众工作等，这是武装取得国家政权的一条经验和法宝。在这个长期的历史过程中，所有重大活动都要先经党委讨论决定，甚至有时党组织的活动直接代替了很多行政机关和司法机关的工作。由于这种状况由来已久，新中国成立后，我国的政治活动也曾受这党政不分体制的很大影响，很多有识之士也认识到这个问题。

管子曾说：君臣上下贵贱皆从法，此之谓大治。不为君欲变其令，令尊于君。这充分说明国家一切活动均要纳于法律的统治之下，才能走向大治，走向开明盛世；国家的法律不能朝令夕改，不能因为一个领导人的想法改变就去改变国家的法律，国家的法律，君主应该带头遵守，法律的权威应由国家领导人模范地遵守法律来树立。一言以蔽之，中国共产党应模范地遵守国家的宪法和法律，应自觉接受人大的监督，这样才能理顺我国的政治关系，使中国真正走向大治。

二、监督动力不足

监督主体和被监督主体利益的高度一致性，是监督动力不足的原因之一。监督者和被监督者不管是在政治利益和经济利益上，都是高度一致的，尤其是政治利益上的一致性，使人大的监督动力不足。

在各级人大中，党政干部是人大代表的主力军，非干部代表数量与其所代表的庞大群体不成比例，这是人大监督动力不足的原因。在各级人大会议上，干部代表发言变成了作报告，非干部代表发言成了汇报工作，这就形成了自己监督自己的尴尬局面，

这样的监督何来动力？

社会生活中出现的违法拆迁、非法集资等重大违法案件，往往是人民法院在协调的名义下不敢立案，出现这种情况，人大应当监督法院公正司法，但由于地方政治和经济利益的一致性，人大也是睁一只眼闭一只眼，支持“一府两院”的工作，监督缺乏动力。

三、人大与“一府两院”在实际关系中的错位

按照人民代表大会制度理论，人大选举产生政府和司法机关，政府和司法机关应对人大及其常委会负责并报告工作，受其监督；人大及人大常委会是监督主体，“一府两院”是被监督对象，人大的法律地位高于“一府两院”。但政治实践中，政府和司法机关先向党委组织负责，政府手中掌握着人大的工资发放权、福利待遇决定权，人大的人事编制也要经政府的人事机构批准，政府的实际权力比人大还要多，实际地位比人大还高。司法机关的人事任免决定权在党委，财政权在政府，所以人大对司法机关的监督也注定是软弱无力的。

这种表面法律地位高、实际法律地位低的情况，决定了人大虽然手中有监督权，但却不敢出手监督。人大所面临的这种尴尬情形，是我国人大监督效果不好的主要原因之一。

四、干部流动制度的影响

我国的干部流动制度是指在党的统一领导下，服从党的安排和指挥，公务员在公务员队伍内部，或者与国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员交流。在这样的领导干部流动方式下，我国的领导干部可以在任何国家机关、国有企业、事业单位、人民团体、群众团体间流动，党委不需要考虑监督者和被监督者的身份，这样就会导致有些领导干部身处监督者岗位

时，会考虑给自己留一条后路，因而放宽对“一府两院”的监督。

这是我国有些人大代表不愿监督的原因之一。因为每个人都有趋利避害的本能，在他自身利益得不到保障的情况下，如果让他做有风险的事，很多人都不会愿意去做。这就是现实中有权监督的人不愿监督，愿意监督的人无权监督的原因。

另外，我国是一个受传统文化影响很深的国家，讲情面、讲感情、讲礼数是其典型表现。在这种思想支配下，人人都想提前铺好人情路，让别人欠自己的人情，为自己以后办事提供方便。所以社会实践中，很多人相互之间会拉关系、利用关系，同事关系、同学关系、朋友关系、师生关系、校友关系，在这种人情关系网之下，要不了几年，一个领导干部可以把这个圈子内的所有人熟悉掌握，而且可能私交较深。在这种人情关系网之下谈监督，就好像是小孩子过家家，这也是很多监督活动最后虎头蛇尾、不了了之的其中一个原因。

第五节　政党监督乏力

政治是人类社会中最重要的责、权、利分配机制，建立公平竞争、民主正义的政治制度，是整个社会系统化优选机制形成的最基本要件。体现公平、公正和民主、正义的直接选举本身就意味着“公权民授”和“全民或全方位监督”。它可以有效塑造政治人物“为民服务”的政治生态，再辅以权力制衡不断消除不合理的制度和机制，建立和更新各种制度和机制，进而形成政治清明、公平竞争、自由发展、和谐有序的社会环境，这是经济、社会、科学、文化在渐进改良中实现平稳、持续健康发展的宏观前提。

人类的历史自从出现阶级后，争夺统治地位的斗争一直没有

停止过，斗争实质没有变，变的是争夺形式。不论在哪个社会，哪段历史，上升为统治阶级必须具备的一个硬性条件就是组织，组织是统治阶级、统治者的工具。具有严密、规模大的组织是构成统治阶级的最重要的前提。而不同的统治阶级会有不同的统治形式。在原始社会、奴隶社会和封建社会初期，统治阶级主要靠血缘关系组织夺取政权和巩固政权。到了封建社会和集权社会，血缘关系成为核心，外围成分社会化，官吏成为巩固政权的一部分。国王、皇帝与官吏的组织关系存在是统治阶级的主要组织手段。到了资本主义社会，以血缘类组织为主的组织方式崩溃，产生了新型的非血缘关系的组织形式——政党。所以，在资本主义社会中政党组织就成了夺取政权、巩固政权的主角。资本主义社会的政党政治与封建社会以前的组织相比，更加组织化和公开化、透明化，更加受民众的制约。封建主义政治与民众的关系是非规范的，因此其政权更替形式往往是暴力式的，如农民起义和宫廷政变。而资本主义社会是常规性的、定期性的政权更替，是规范的，如两党制、议会制、三权分立等。

在当今世界范围内，政党都是以夺取或干预国家政治生活为目的的政治组织，政党组织的合理存在和有效运转有利于国家机器的稳定和高效运转。在欧美国家形成了两党制或者多党制，构成了良好的政治循环。在我国的政治实践中，中国共产党是执政党，其他8个民主党派是参政党，中国共产党和8个民主党派的关系是执政党和参政党的关系，不是执政党和在野党的关系，更不是竞争关系。中国共产党和民主党派之间虽然没有组织上的隶属关系，但民主党派要接受和拥护中国共产党的政治领导，执政党和参政党之间没有竞争关系，这严重影响代议机关的监督力度。国外的议会中，执政党台上执政，主管政府部门，在野党台下监督，主要在议会中利用监督权对执政党进行监督，从而保证国家机器的有效运转。由于执政党和在野党有政治利益的分歧，

监督起来一丝不苟，而且是从公务行为一直到领导干部的私生活，都要暴露在人民群众的目光之下，好坏由人民裁判，如果政府官员有违法犯罪行为，监督机关立即启动有关监督程序，丝毫不会手软，违法乱纪的政府官员要么引咎辞职，要么被追究法律责任，有些高级干部还有可能被罢免或弹劾。这就相当于在市场机制中，市场是一种优选机制，它可以把资源效率高的企业留在市场中，而淘汰资源效率低的企业，提高整个社会的资源配置和利用效率。

但在我国的政治实践中，民主党派的人大代表在各级人大会议中所占比例极少，一般不会超过15%，监督没有力度，而且这个代表数量是由中共党委来分配和安排，代表候选人是由中共党委来指定的，人大代表都已经量体裁衣了，这样的人大代表很难让他们去代表选民的利益，因为他们不是人民群众选出来的。人大代表没有监督的内在动力和外在压力，因为人大代表不是因为竞选而走向政治舞台，而是由执政党推荐产生的。中国的政党监督空泛无力，这是影响人大监督效果的关键原因。同样言论与信息自由是一种优选机制，它可以优选出真理、真知和真相，为政治、经济、文化与社会的进化与发展源源不断地提供进步的要素。信息是连接世界的纽带，是传承文明和交流思想的媒介，是各种决策的依据。信息不完全、不对称影响市场机制良性运转。信息控制导致的制度和机制失灵、教育与文化倒退、思想与核心价值苍白无力，都在一定程度上加剧了中国问题的严重性。言论与信息自由本身有助于形成有效的竞争性文化环境。也只有在竞争性环境中，各种信息和言论中所包含的智慧和创造才能够像大浪淘沙一样被淘出来，成为推动经济、社会、科学与文化发展的源源不断的动力。思想“一统”的恶劣后果自不待言，而其根源就在于不容许有其他思想的独立存在。世界总是复杂的，人的认识总是有限的，因此不可能有永远正确之思想。在这种情况下，

只有允许多种思想共存，相互弥补，或是像余英时先生所说共同综合，才能有利于人类认识的进步，才能有利于推动社会的发展。如果自认为某种思想正确，就要以其来“一统”所有人的思想，无异于扼杀了人类认识的源泉，社会活力丧失甚至崩溃也就指日可待了。“文革”时期思想“一统”发展到极致，人人手拿一本“红宝书”，几亿个脑袋只能有一个意志和一个思想，其恶劣后果是人所共知的。

第六节　人大监督司法的问题

一、监督与支持的关系把握不准

《宪法》第3条第3款规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”我国人大监督司法不属于西方“三权分立”体制下立法对司法的制约。人大及其常委会根据党的主张和人民的意愿，通过制定法律作出决议，决定国家大政方针，并监督和支持“一府两院”依法行政、公正司法，保障各国家机关协调有效地开展工作，把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。我国人民代表大会制度的本质特点决定了各级人大常委会与“一府两院”之间既监督又支持的关系。在理想状态下，人大常委会对司法机关的监督和支持是相辅相成的，监督是支持工作的一种方法，支持是监督工作的目的之一，人大常委会通过监督，帮助司法机关发现问题、分析问题，提出解决问题的意见和建议，并从法律、环境等层面给予支持，促进问题的解决，达到支持的目的，但在包括监督司法工作在内的具体工作中，如何处理好监督与支持的关系，仍是各级人大常委会需要认真研究和探索的问题，否则就容易把监督与支持的关系对立起来，认为支持就是要体谅司法机关的“难处”，要

少给司法机关“添麻烦”，要少开展监督工作；或容易忽视监督与支持的区别，把围绕中心、服务大局、履行监督职责变成直接走向第一线，亲自参与司法工作。随着我国改革开放不断深化和经济社会不断发展，广大人民群众对司法的需求越来越高，对司法机关公正司法、维护社会公平正义的期盼越来越大。这就需要以满足人民群众的司法需求为根本出发点，从人民群众不满意的问题入手，以加强权力制约和监督为重点，优化司法职权配置。在这种情况下，监督与支持的关系必须明确区分，人大常委会作为国家权力机关，必须履行好监督职权和职责，对司法机关进行有效制约。同时，在监督司法的过程中，应当把握好“度”，尊重司法机关的法定职权。对司法机关应支持而未支持，或者未予以良好支持，是人大的失职；对司法机关应监督而未监督，或者未予以有效监督，更是人大的失职。

二、调查研究的手段不完善

各级人大常委会在通过听取“一府两院”各项工作报告、监督专项法律法规实施情况等方式开展监督司法工作时，都要进行调查研究。因此，调查研究的科学性和实效性对人大监督司法来说至关重要。目前，人大调查研究工作已步入经常化、规范化的轨道，发展出旁听庭审、明察暗访和征求意见等调研手段，这些调研手段各有特点，在人大监督司法实践中发挥了积极的作用，但也存在一定的局限性。旁听庭审方式主要还是监督程序公正，对群众反映强烈的执法和实体审判不公问题还缺乏监督力度，一些法官和检察官对人大代表提出的质疑不能做出令人信服的回答，如何把对过程的监督和对结果的监督结合起来仍是一个需要探索的课题。明察暗访在监督公安机关执法行为和监所管理活动时非常有效，可以发现执法程序的不规范，超期羁押、混关混押，法律文书制作不规范，执法标准不统一，执法能力和责任心

不强等各种问题。与旁听庭审一样，明察暗访只能发现表面问题，如果没有扎实的后续工作，就难以发现司法工作中的深层次问题。各级人大常委会在监督司法工作中越来越注重征求意见这种方式，通过座谈会、调查问卷、个别走访等方式听取各级司法机关、当事人、律师、专家学者的意见，从多个角度了解司法工作的情况。但在司法活动中，司法机关工作人员容易受到部门利益和自身利益的影响，当事人更是会考虑个人利益，他们反映的意见和建议就可能不客观。如何克服各种调研手段的局限性，深入客观地发现司法工作中的问题，是各级人大常委会亟须解决的问题。

三、人大监督司法方式滞后

《各级人民代表大会常务委员会监督法》确立了在人大闭会期间由各级人大常委会对“一府两院”的专项工作报告进行审议的制度，同时规定人大可以对“一府两院”进行执法检查，这种执法检查既是法律监督，也是工作监督。听取和审议专项工作报告和执法检查是人大监督司法经常使用的两种形式。此外，人大还可运用“询问和质询”、“特定问题调查”、“撤职案的审议和决定”等方式对司法机关实施监督。例如，《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定，人大常委会审议涉及“两院”工作议案和有关报告时，法院、检察院负责人应当到会听取意见，接受询问。人大常委会组成人员可以联名向人大常委会书面提出对“两院”的质询案。人大常委会对“两院”工作需要作出决议、决定，但有关重大事实不清的，可以组织关于特定问题的调查委员会。调查委员会向人大常委会提出调查报告，人大常委会根据报告，再作出相应的决议、决定。“两院”对上级或本级人大常委会作出的决议、决定不认真贯彻执行，或对错案坚持不复查、不纠正，或因办案人员失职、渎职、徇私枉法形成错案，造成严

重损失和恶劣社会影响的，人大及其常委会可以依法启动罢免程序，罢免“两院”领导及相关责任人。然而，这些形式主要是根据行政机关的工作特点设定的，其对行政机关的监督的确发挥了较大的作用，但将其延伸适用于对“两院”的监督则会导致一定的问题。有些监督方式，特别是一些带有刚性的方式不适合监督司法工作，如组织特定问题调查委员会，宪法和法律明确规定人大常委会可以采用这一方式进行监督，但是如果将这一方式运用于监督司法，由人大常委会组织特定问题调查组，对某一具体案件进行调查并作出具有法律效力的决定，交由司法机关执行，在一定程度上会影响司法机关独立行使司法权。如询问、质询等具有刚性的监督形式也不适合对司法机关的监督，过去有些地方各级人大代表联名要对司法机关办理的案件进行质询，这从程序上看是合法的，但实际执行的效果很不好，各地基本上很少有这方面的实践。再如错案追究，一个案件从最终判决生效到执行要经过很多的程序和环节，如何划清办理案件的责任或责任大小则是一个难题，除了很明显的执法违法、弄虚作假和枉法裁判外，错案追究是很难落实的。还比如罢免撤职，这是针对特定对象设置的，其中也包括司法机关的工作人员，评判司法机关工作人员时，结合具体案件办理情况进行评判应当是比较好的标准，但通过案件评判对他们启动罢免撤职案又存在一定的难度。因此，在人大监督司法工作中存在着弹性监督多、刚性监督少，程序性监督多、实质性监督少，一般监督多、跟踪监督少，工作监督多、法律监督少等问题。

四、人大监督司法缺乏专业支持

人大监督司法主要包括法律监督和工作监督。司法工作具有很强的专业性，同时其涉及领域广、行业跨度大，处理不当，还会在一定程度上影响社会稳定。因此，对司法机关进行监督是一

项政治性、专业性非常强的工作，要求监督者必须懂政策、熟法律，有很高的政治素质、思想素质和业务素质。目前人大机关专业人员相对较少，从事监督司法工作的人员要么没有司法机关工作经历，要么虽有相关工作经历但人数偏少，无力承担过多的监督工作。从人大代表的角度来看，在人大代表中，具有法律专业知识的人员很少，在常委会组成人员中法律专业人员也不多。而且，人大代表虽然有广泛的代表性，但绝大多数过去并未从事人大工作，在监督司法工作中缺乏必要的实践和经验，有时意见偏激，有时看不到问题，有时又抓不住重点，影响了人大监督司法的权威，影响司法审判及执行的因素众多、环节繁复，也给本来人员力量就不足的人大提出了过高要求。例如，执行难是目前法院系统一个较难解决的问题，人大要督促法院建立和完善执行体制机制，必须摸清造成执行难的深层次原因。事实上，影响执行的因素很多，有客观原因，也有当事人的主观原因，有法院执行制度不完善的原因，也有法院之外其他环节造成的原因。这也是人大对于法院执行环节监督效果不很理想的原因之一。

第五篇　完善人大监督的路径探索



第十七章

人大监督制度理论基础的与时俱进

第一节　如何看待人民代表大会的议行合一功能

首先，我们要以发展的眼光看待马克思主义关于巴黎公社的观点，而不是教条式地运用，甚至曲解马克思主义。马克思在谈到巴黎公社的组织形式时说：公社是一个实干的而不是议会式的机构，它既是执政机关，也是立法机关；法官的虚假独立性被取消……法官和审判官，也如其他一切公务员一样，今后均由选举产生，要负责任，并且可以罢免。[1]虽然这些论述体现了今天所理解的议行合一的内容，但马克思当时并没有用诸如议行合一之类的概括性语句，更没有将之上升为社会主义国家政权组织的一般指导性原则。显然，所谓议行合一原则，其实也是后人杜撰的，马克思没有提过，也没有一般地肯定过。[2]对此，也有学者指出，议行合一不是巴黎，而是巴黎公社政府组织形式的一个特征。[3]即使马克思用议行合一原则概括巴黎公社的组织形式，并将之上升为社会主义国家政权组织的一般原则，我们也不能就此认为马克思的每一句话都是真理。事实上，体现议行合一内容的

〔1〕《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1995年版，第56页。

〔2〕童之伟：《法权与宪政》，山东人民出版社2001年版，第406页。

〔3〕张星炜："'议行合一'原则：一个需要重新认识的理论问题"，载《新华文摘》1993年第4期。

巴黎公社也有其历史局限性：①巴黎公社是一个城市政权，而在那之后出现的社会主义国家尤其是中国无论地域管辖范围还是人口等都远不同于巴黎。②巴黎公社是一种临时性应急体制，而社会主义所需要的是一种正常的平衡体制。③巴黎公社只存在了数十天，其议行合一的政权组织形式未经过实践的足够检验。即使这种体制经过了实践的足够检验，也只能说明其当时当地的效用。针对分权及三权分立提出的“议行合一”说并不是马克思主义创始人提出来的，而是后来我国的法学者、政治学者本着同分权，尤其是同三权分立反其道而行的思路推想和杜撰的产物。[4]

其次，我们反对完全照搬西方国家的三权分立体制，但也要学习和借鉴其中的合理成分和有益经验。每个国家都有自己的国情，不可能也不应当完全照搬其他国家的发展模式，无论东西方何种社会制度的国家均如此。对于西方国家的三权分立体制，我们也是如此，就如同我们学习西方国家的股份制经济一样。

最后，我们要牢固树立分权的思想。无论是议行合一原则、民主集中制原则，还是三权分立原则，都是人类历史文明的结晶。我们应以理性的眼光对待它们，根据自己的国情，吸取它们的合理成分，为我所用。但不管如何，民主和法治的国家绝不能否定分权的思想。邓小平曾经说过：权力不宜过分集中。[5]只有分权的民主，才是真正的民主；只有真正的民主，才有真正的集中，这是民主集中制原则的应有之义。

第二节　建立健全市场经济体制，进一步深化政治体制改革

建立健全市场经济体制，为人大监督提供良好的经济土壤及

〔4〕 童之伟：《法权与宪政》，山东人民出版社2001年版，第400页。

〔5〕《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1993年版，第321页。

政治文化土壤。人大监督职能的发挥离不开相应的物质基础及政治文化环境。人大监督固然离不开政治体制改革、指导思想和理论基础等方面的因素，但这一切无不与一个国家或地区的经济基础及相应的政治文化环境存在着密切关系。因此，从某种意义上讲，建立健全人大监督制度，经济因素及相应的政治文化因素往往更为重要。如果不能从根本上解决这一问题，往往是治标不治本，从而使人大监督流于形式。自然经济和计划经济不但难以推动社会经济的高速发展，而且还严重排斥自由、民主与法治等思想，产生了专制、独裁、人治、官本位、等级特权等传统政治文化，严重制约了我国政治制度的完善及人大监督制度的建立健全。因此，我们必须抛弃这两种经济形态，尽快建立健全市场经济体制。

一方面，市场经济以竞争机制为主导机制，人的本性决定了只有在竞争过程中，因其追逐利润的最大化，而使其潜能得到尽可能的发挥。因此，市场经济能够极大程度地解放社会生产力，推动社会的经济发展，为人大监督制度的建立健全提供物质保障。当今世界上发达国家无不是以市场经济为主导。前苏联及我国等社会主义国家的计划经济失败已被历史证明。我国近年来经济的高速发展也是得益于市场经济。人类的文明无一不是建立在特定时期相对发达的物质基础上的。无论古中华文明、古埃及文明、古巴比伦文明、古印度文明，还是欧洲文明概莫能外。当然，有了发达的物质基础，并非都能产生现代意义上的文明。纵观历史的长河，对我们人类文明史，尤其现代文明影响最大的当属欧洲文明，无论是古希腊、古罗马时期的思想家，如亚里士多德等，还是17、18世纪时期的卢梭、孟德斯鸠、洛克等，以及后来美国的汉密尔顿等，其理论都对我们今天的人类社会产生了深远影响，其深层次原因主要在于欧洲文明是建立在商品经济土壤上的，而中华、古埃及、古印度和古巴比伦文明均是以农业文

明为主导。现代意义上的文明史往往就是商品经济的变迁史。商品经济愈发达的国家，其民主政治的成熟度愈高，包括代议制。商品经济愈落后的国家，要么没有民主政治，要么民主政治很脆弱，很不完善。作为商品经济的高级形式即市场经济更是体现了这一点。因此，建立健全市场经济体制，不仅仅是为了充分解放生产力，推动经济的高速发展，为人大监督制度提供物质保障，更是为人大监督制度提供现代文明的经济土壤。

另一方面，市场经济有助于培育民主、自由、法治和权力制衡等思想观念和价值理念，有助于形成公民的权利意识和监督意识，从而为人大监督制度提供相应的政治文化土壤。市场经济是一种发达的商品经济，是商品经济的高级形式。真实的交易动机来自于不同的利益主体基于利益的驱动机制，因此，在这种经济社会中，必然要求有独立的不同利益主体。有鉴于此，作为商品经济主体的企业更多的是以具有独立利益主体地位的股份制、合伙制以及个人业主制等形式表现出来，而非公有制企业，因为公有制企业（尤其国有企业）天然地缺乏独立的利益主体。基于真实的交易动机所带来的频繁的交易活动，使人与人之间以及整个社会成员单位的关系愈加复杂，相应的矛盾与冲突也日益增多。这种矛盾与冲突已非仅仅依靠道德、习惯和行政手段所能解决，更多的需要借助于法律来解决。同时，不同的独立利益主体之间的商品交易更容易产生有关契约自由、平等、独立、公平竞争以及等价有偿等价值理念。此外，作为商品经济最主要主体的公司制企业，其内部治理结构（股东会、董事会、监事会、经理层等）体现出了权力分工和制衡的原则，以及上市公司机制本身就蕴涵了分权、制衡、透明、公开等价值理念。这些价值理念为民主和法治的产生与发展提供了良好的文化和思想土壤，并进而促

进了民主与法治的发展。[6]此外，市场经济有助于经济的全球化和与国际惯例接轨，有利于学习和借鉴市场经济基础上的外来文明，并能借助于外在市场的力量推动国内的改革，包括人大监督制度的改革。市场经济本质上是一种自由经济，因此，市场经济并不仅仅局限于某一个地区、某个国家，当市场经济发展到一定程度，必然走向经济的全球化和世界经济的一体化。目前的欧盟、东盟等均已经证明了这一点。随着我国加入 WTO，经济的全球化和与国际惯例接轨的步伐日益加快。这一点往往是计划经济和自然经济所无法比拟的。这必将有利于促进我国学习和借鉴国外的以市场经济为基础的人类共同文明，包括代议制度及其议会监督制度。同时，经济的全球化和与国际惯例的接轨反过来会推动我国国内的经济体制改革和政治体制改革，包括人大监督制度的改革。虽然，改革往往主要依靠自身力量及其内在动因，但有时往往因人的惰性和既得利益集团的障碍，而导致改革举步维艰或发生变异，我国有些改革即是如此，如国企股份制改革、公务员制度改革等。因此，某些方面的改革借助于外在力量或许更为有效，历史已经证明这点。市场经济的发展为我国人大监督制度的改革提供了这种可能。

---

〔6〕李昌庚："国企改革的另类思考——公司治理结构的法律分析"，载《前沿》2004 年第 6 期。

第十八章

人大监督和党的监督的衔接

第一节　人大监督和党的监督的关系

人大监督和党的监督都是中国建设社会主义法治国家过程当中监督权的十分重要的组成部分。要厘清二者的关系，首先要明白二者的基本概念。关于人大监督权，蔡定剑教授有个很好的定义：人民代表大会的监督权，指各级人民代表大会及其常委会为保证国家法律的正确实施和维护人民的根本利益，防止行政、司法机关滥用权力，通过法定的方式和程序，对由它产生的国家机关实施的检查、调查、督促、纠正、处理的强制性权力。[1]而党的监督，就中国共产党而言，主要指党内监督，即党依照党章和党内其他规章制度，在党组织内部开展的协调有序的监察、督促活动。

根据《中国共产党章程》规定，党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用。因此，党对人大的领导应是题中之义。但是，党委与人大不存在组织上的隶属关系，党不能在组织上成为人大的领导机构，只能对人大中的党员和党组织实施领导。[2]

---

〔1〕 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年版，第364页。

〔2〕 张书林："近年来人民代表大会制度研究综述"，载《人大研究》2006年第10期。

笔者认为，党对人大的领导方式主要表现在以下几个方面：一是思想政治上的领导。以党的路线政策的正确性和党的政治威信与政治影响力，得到人大的高度重视、拥护，从而影响人大的决策。二是执政党依法行使的政治权利（非国家权力）。党对国家的大政方针有建议权，对修宪和立法有建议权，对人大的工作及国家工作人员有民主监督权，对由人大选举和任命的各级国家领导人员有推荐权。尽管这些政治权利有的是我国公民和其他社会团体都享有的，但共产党作为执政党和领导党，它享有的这些权利具有的含金量最高，目标也最能够实现，其中，修宪建议权和重要领导干部人选推荐权，事实上已经成为执政党特别享有的特殊权利。[3]三是使党的主张通过法定程序（人大）变成国家意志。执政党不是直接以党的形式来掌握国家权力，而是通过在人大中的党组织和党员的工作，以国家的形式来掌握。党的十七大报告指出，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。这是指把党的主张以对人大建议的形式提出，由人大按法定的程序予以采纳后，变成人大的决定或者立法，从而转化为国家意志与国家法律，成为对全社会具有普遍约束力的行为准则，进而实现党对国家的领导。因此，党对人大的领导，是指导性的，非指令性的。党不能向人大发号施令，党的领导不是管辖，党中央和地方党委同人大在组织上没有上下级的隶属关系。党同政权机关的性质不同、职能不同。不能把党委同人大之间的关系简单地理解为组织上的隶属关系。[4]各级党委对人大的党组和党员拥有直接的领导权力。按照党的相关组织原则规定，人大党组由同级党委任命，受其直接领导并向其负责。人大党组的任务主要是：负责在

---

〔3〕 郭道晖："权威、权力还是权利——对党与人大关系的法理思考"，载《法学研究》1994 年第 1 期。

〔4〕 卢先福："改革和完善党的领导方式和执政方式"，载《人民日报》2003 年 2 月 18 日，第 13 版。

人大及其常委会贯彻中国共产党的路线、方针、政策，团结非党员干部和群众，完成党和国家交给的任务，指导机关党组织的工作。本质上讲，人大党组是中国共产党对人大实施领导的特殊组织形式。因为，中国共产党的领导地位是通过其执政地位来体现的，而党的执政地位又是通过其对包括人大及其常委会在内的国家政权机关的领导来实现的。具体到党与人大的关系上，党领导人大，人大监督党。由于中国共产党与人大在组织体系上不存在隶属关系，因此，党与人大不存在组织上的领导与被领导关系。在此情况下，为了实现中国共产党对人大的领导，就产生了人大党组这样的制度机制：党的意志通过人大党组传输给人大，人大党组以人大常委会为切入点来予以贯彻实施。可见，从党的组织系统上看，党对人大的党组和党员有领导权。党通过自己的组织，对人大的党组织与党员可以发号施令，党的决定对人大的党组具有指令性，即具有强制性的权力，人大的党组与党员必须服从和贯彻。党委可以通过在人大工作的党组和人大代表中的党员，去贯彻党的主张、指示，去影响人大的决策。从人大的实际运行过程来看，党对人大党组和党员一般通过如下具体方式实施领导：党员和干部通过自身的努力保证党的意志和建议转化为国家意志，转化为法律，并付诸实施；党委推荐党的干部在人民代表大会中兼任重要职务，使党的主张在人大中贯彻执行；人大代表中党员居于多数的优势，能够保证在人民代表大会决策中体现党的意志；通过人大代表中的中共党员进行宣传赢得非党员代表的支持；党在中共党员人大代表中实行党的纪律约束，保证中共党员人大代表的统一行动；党通过人大常委会党组及其组成人员在人大中贯彻党的意志等。

实践中，我国逐渐形成了一套既自觉接受与依靠中国共产党的领导，又充分发挥人大作用的制度机制与工作方式：凡是涉及改革、发展与稳定的重大事项，都先由中国共产党作出决策，然

后提交人大及其常委会通过，形成体现国家意志和人民意志的法律和决定；各级人大及其常委会认真贯彻党管干部的原则，依法行使干部任免权，使中国共产党推荐的人员经过法定程序成为国家机关的领导人员，并对其进行监督；各级人大及其常委会中的中共党员，模范地贯彻中国共产党的各项路线、方针和政策，在政治上、思想上与党保持一致。综上所述，党的领导权，就其与人大的关系来看，人大虽然是在党的领导下建立的，其工作上也是在党的领导下运作的，这一根本制度的坚持与完善，离不开党的领导，但这种领导主要是政治领导，不能理解为党直接享有人大的国家权力，更不能理解为各级党委在人大之上，是一级或者最高级的国家权力机构。

执政的中国共产党是社会主义中国的领导核心。党对国家、社会生活实施着广泛、全面的领导。作为领导主体，党在宏观上对整个国家和各种组织、团体实行领导和监督，在微观上对每个党员以至每个干部实行领导和监督。加强对党组织和党员的监督，对于坚持党的工人阶级的先锋队和中华民族的先锋队的性质，使党的领导沿着科学化、民主化轨道运作，保证党的清正廉洁，巩固党的执政地位，都具有非常重要的意义。

宪法和党章关于党要遵守宪法和法律的规定为人大监督党提供了法律依据和政策依据。

作为一种制度化、法制化的监督体制，人民代表大会对党的监督，符合宪法精神。《宪法》序言规定，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保障宪法实施的职责。《宪法》第 5 条规定，一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。《中国共产党章程》也规定：党

必须在宪法和法律范围内活动，这些都明确规定了作为执政党的中国共产党必须遵守宪法和法律。

同时，《宪法》又规定，全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会负责监督宪法和法律的实施。人大及其常委会在我国的法律监督体制中是最高的法律监督机关，中国共产党作为执政党必须遵守宪法和法律，必须接受人大及其常委会的监督。可见，人大对党遵守和实施宪法、法律的监督就是题中应有之义。

中国共产党对国家的领导，是通过党的各级组织和党员领导干部来具体实现的。党组织虽然不是由人大选举产生的，但党组织必须在宪法和法律范围内活动，而宪法和法律是全国人大制定并监督实施的，从这个意义上讲，党组织也应该接受人大的监督，这种监督属于法律监督。而"一府两院"的党员领导干部是由人大选举产生，理所当然要接受人大的监督，这种监督属于权力监督，实际政治运行中，各级人大在审议各级党委提出的立法建议、重大问题建议和重要人事任免建议时，提出的修改意见或者对相关建议未予通过，就是人大制约、监督执政党的重要表现形式。

另外，应当合理界定人大对党的监督的范围，掌握其监督权行使的边界。除了法律监督外，人大对政党、团体、企业事业组织等的工作并无监督之权。因此，对中国共产党的机构设置、党的各级组织的活动、党的会议、党对自身领导成员的任免、党制定的约束其成员的纪律规范以及各级党委的日常工作，人大不具有监督权。

对党组织和党员的监督有两种形式，一种是党的外部监督，包括国家权力机关的监督、司法机关的监督、社会团体的监督、人民群众的监督等；另一种是党的内部监督。一方面，党内监督是对权力最直接的监督。中国共产党是执政党，党员掌握着国家

大部分的权力。因此，对权力监督，在很大程度上就表现为对各级党组织和党员个人的监督。另一方面，党内监督是群众监督的先导。党是工人阶级的先锋队，党员比一般群众有更高的觉悟、更强的责任心和使命感，能更主动地参与对权力运作的监督。加强党内监督，能更好地对广大人民群众起到示范作用，号召他们更好地投身于对权力进行监督。

人大对党的机构的监督是法律监督，不是工作监督，监督的内容是党是否在宪法和法律的范围内活动。这是宪法赋予的职权。由于党的组织和干部不是由人大选举或任命产生的，因此人大一般不能监督党的工作，执政党也无需向人大汇报工作。人大对执政党活动的结果（以党组织的名义表现出来的党的决定、决策、意见、通告等）进行监督，而不能对过程进行监督。当然如果执政党直接行使了国家权力，构成了以党代政，人大则可以进行监督。

人大对执政党的监督虽然在宪法上有法律依据，但如何进行监督，宪法并没有明确规定，宪政实践中也没有现成的监督途径和监督方式，本书讲人大对执政党的监督，主要是一种理论上的探索。

人大对执政党的监督主要是一种被动的监督。人大一般只应接受有关国家机关、社会团体、组织或公民提出的对党的决定、决议等的不同意见，或者在监督工作中发现党组织的违法行为，进行审查，作出处理意见，然后通过人大党组织按照党的组织原则向有关党组织汇报处理，不能主动对党的有关决定、决议进行审查处理，不接受党的文件备案，也不能要求党的干部进行述职等。这种被动监督方式符合目前的政治体制，既维护了党对人大的领导，也保证了人大对党的机构的监督，体现了社会主义民主原则和法治原则的要求。

总之，在党的领导与人大监督的关系上，我们既要坚持和改

进党的领导，又要按照宪法和法律的规定，充分保障人大监督权的行使，确保二者各自权力的正确行使，使党的领导权和人大监督权达到合理、合法、和谐的统一。

第二节　政党监督在人大监督中的作用

政党监督是指政党组织对行政机关的工作实施的监察与督导。政党监督包括执政党监督、参政党监督、在野党监督等，其中执政党监督占有非常重要的地位。在我国，中国共产党的执政地位是不可否认的，应充分发挥执政党的这一优势，实现党的监督和人大监督的完美配合，从而加强人大监督力度，提升人大监督的权威。

政党监督属于政治监督，党领导人民建立国家政权、群众团体和各种经济文化组织，党应当保证政权组织充分发挥职能，应当充分尊重而不是包办群众团体以及企事业单位的工作。党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。中国共产党是我国的执政党，他在领导中国人民进行长期卓越的斗争中确立了执政地位，并且为国家宪法所确认。中国共产党具有自己完整、系统的管理体制，领导国家机器的运作，并参与对社会、企事业单位等方面的管理。中国共产党是政治权力的核心，它能否有效行使政治权力对我国的政治与社会发展具有极为重要的影响。

在我国，中国共产党集中代表人民群众的最高利益，是全国人民的领导核心，党的领导保证国家行政管理的社会主义方向。我国重大的方针政策都是由执政的中国共产党提出，经人大审议批准后交政府执行的；同时，共产党的执政地位决定了其对国家干部的领导，形成了党管干部的人事体制，即由中国共产党向国家机关的重要岗位（包括政府机关的重要岗位）推荐干部。党组

织通过自己系统的管理体制，在政府机构中发挥中国共产党党员的先锋模范作用，使党的路线、方针、政策得以顺利实现。此外，中国共产党对国家的领导主要是政治领导，而政治领导主要是通过党的政策来实现的。执政党对国家机关的领导是通过制定政策，执政党对行政活动监督也主要是通过制定政策来实现，而不是执政党对国家机关直接发号施令。党不直接干预行政、司法活动。随着我国法治建设的不断发展，党愈来愈强调依法治国，更加重视把自己的主张和政策法律化，从而在对政府工作的监督中发挥更大的作用。

同时，政党监督也一样具有强制性，它不是建立在被监督者自愿的基础之上，不管被监督者是否意识到，是否愿意，政党监督都在进行。在监督活动中，如果监督者要依规定给被监督者必要的制裁，无论被监督者是否同意，都必须强制进行。在我国，政党监督和人大监督都具有强制性。

第三节　人大监督和党的监督的衔接方式

人大监督和党的监督都是我国政治发展中十分重要的监督方式，二者之间如何衔接，笔者提出以下方式：

第一，有必要将党的职责法定化，通过制定政党法，将执政党和参政党的职责明确化。中国共产党作为执政党，它的主要职责有三项：一是对中共党员的领导，发展和组织党员，教育党员。二是通过领导党员来完成人大代表的选举，组建各级人民代表大会，通过向人民代表大会推荐各级政府和司法机关的领导干部来完成对国家政权的组织。中国共产党作为执政党，对国家事务的管理不发号施令，将党委的职责和国家机关的职责明确区分，具体管理行为由国家机关完成。三是中国共产党作为执政党，发挥对它的党员的监督作用。

第二，中国共产党的执政重心要转移，将完成监督的职能作为重点。中国共产党组织通过与人大组织配合，通过党内的纪律监督和党外监督，完成对由它推荐产生的领导干部的监督。笔者认为，这是在现有政治框架的基础上，对中国政治制度的一个缓和渐进式的改革，也是执政党和国家权力机关的完善结合。

第三，坚持在中国共产党的领导下，加强人大对“一府两院”的监督工作，党内监督密切配合人大监督，不会影响党的领导，反而会提高党在人民心目的地位，巩固党的领导。

但是，若政党之间的关系没有理顺，则会影响我国人大监督的效果，邓小平曾说：我们党是执政党，威信很高。我们大量的干部居于领导地位。如果我们不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定要脱离群众。各级人民代表大会，是我国的权力机关，也是我国的民意机关，在各级人民代表大会组建过程中，虽然中国共产党发挥主导作用，但也应该让民主党派和无党派人士有一定的竞争机会，利用和发挥民主党派参政党的作用。在宪法与法律规定的范围内，让民主党派与执政党有适度的竞争，让执政党有一定的执政压力，给民主党派分配适当名额，可以启动有关监督程序，这样，对人大监督力度的提升有很多的好处。

第十九章

发挥舆论监督对人大监督的推动作用

第一节　准确把握监督的工作原则和工作重点

《各级人民代表大会常务委员会监督法》充分体现了坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一，体现了人大常委会监督的特点和优势，它十分注重监督的针对性和实效性。具有很强的规范性和可操作性，我们必须以贯彻实施《各级人民代表大会常务委员会监督法》为契机，从坚持走中国特色社会主义政治发展道路的高度，深入领会《各级人民代表大会常务委员会监督法》的精神实质，发挥人大监督与舆论监督的互动优势，进一步加强和改进监督工作，努力增强监督的针对性和实效性。贯彻《各级人民代表大会常务委员会监督法》首先必须准确把握人大常委会行使监督权的总体思路和工作原则。前全国人大常委会委员长吴邦国在十届全国人大常委会第二十三次会议闭幕会上表示："本届全国人大常委会高度重视监督工作，从一开始就确定了围绕中心、突出重点、增强实效的工作思路。"《各级人民代表大会常务委员会监督法》在第 2 ~ 5 条中，明确规定了人大常委会在行使监督职权时必须遵循的原则：

第一，围绕国家工作大局，以经济建设为中心，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和"三个代表"重要思想，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，

坚持改革开放。

第二，依据宪法和有关法律的规定，行使监督职权。

第三，按照民主集中制的原则，集体行使监督职权。

第四，对本级人民政府、人民法院、人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。同时，贯彻《各级人民代表大会常务委员会监督法》必须突出监督的效果，即注重监督的针对性和实效性。人大监督只有坚持这个工作原则和工作重点，才能正确行使宪法赋予的监督职权，做到既不失职，又不越权。同时，舆论监督要配合人大的监督，做到服务大局、真实准确、适时适度，也必须在把握这个工作原则和工作重点的指导下进行。

第二节　充分发挥舆论监督的作用，增强人大监督的实效

第一，必须坚持正确的舆论导向，弘扬主旋律。人大监督同舆论监督相结合，必须从讲政治的高度坚持正确的舆论导向，正确把握主旋律，真实、客观、准确地报道新闻事实，把好政治政策关。这就要求广大新闻工作者从关系党和人民"祸"、"福"的高度，从坚持人民民主专政的高度，自觉维护党、国家和人民的利益，注重社会效果。要坚持中国共产党的领导，坚决维护中央权威，保证中央政令畅通；要服务大局，以经济建设为中心，围绕党委和人大常委会的中心工作，紧紧抓住与人民群众息息相关的问题，做到目标明确，思路明晰；要大力倡导深入实际调查研究的好风气，真实地反映现实生活，反映工作实际，反映群众的疾苦和呼声。

第二，围绕人大常委会监督工作的重点，围绕与广大人民群众有密切关系的内容，加大舆论监督，促进经济社会发展。在人大监督与舆论监督的有机结合上，体现得最为直接的应该是人大

常委会监督的重点，同时也是舆论监督所关注的核心内容。人大常委会抓住人民群众普遍关注的、反映强烈的、带有共性的问题实施监督，如政府工作中的“三农”、义务教育、医疗卫生、环境保护、安全生产、社会保障、拆迁补偿等问题，对“两院”工作中的执行难、告状难、赔偿难、刑讯逼供、超期羁押、错案不纠、司法不公等问题。这种监督是基本的、全面的，并且具有法律效力，人大常委会围绕这些问题，开展专项工作监督，把对有关主管领导干部的工作业绩和存在问题的考察寓于其中，实际上也体现了对人大选举或者任命的国家机关工作人员的监督。如2004 年媒体对“嘉禾事件”的报道，获得了广泛的社会关注，嘉禾县委书记周余武被免职。又如2003 年7 月，全国人大常委会执法检查组兵分五路，分赴 5 省 28 县市检查《建筑法》的贯彻实施情况。检查中发现拖欠工程款和农民工工资现象普遍存在，全国人大常委会在执法检查报告中提出了“三年清欠”的目标建议。国务院对这份执法检查报告高度重视，在十届全国人大二次会议上，将“三年清欠”的目标写入了政府工作报告，此后，国务院有关部门先后下发了近三十个文件、规范，落实清欠问题。之后，全国人大常委会又围绕“三农”问题多次开展了执法检查和工作调研，各地方各级人大也围绕“清欠”问题展开了积极有效的工作，多家媒体同时围绕“清欠”问题进行了大量的跟踪报道，在方方面面的持续关注下，解决拖欠农民工工资问题驶入了快车道，截至 2005 年春节，清欠农民工工资的目标基本得以实现。

第三，人大监督与舆论监督的结合，应该兼容制约与批评、支持与促进。就人大监督而言，对“一府两院”进行监督，要开展形式多样的执法检查、代表评议、代表视察等监督活动。因此在人大监督与舆论监督的结合中，作为国家权力机关的人大监督，应该既有积极的建议与支持，也有批评与制约；而作为党和

人民的喉舌，新闻媒体也必然是既要有正面的报道，也要有批评的报道。我们的批评报道应着眼于通过揭露事实真相，从中总结经验教训，化解矛盾，解决问题，改进和推动实际工作。所以，我们的舆论监督，应着眼于建设性的批评，在尊重事实的基本前提下，把握舆论导向，不仅要运用媒体批评、监督党和政府的工作及其工作人员，还要反映人民群众的利益与愿望、意志与情绪、意见和建议，为人民群众参政议政提供有效的平台。要对社会经济运行中出现的新情况、新问题，进行分析研究、提炼集中，形成社会舆论，引起党、政府和社会的重视，帮助政府有关部门加强管理与调控，促进社会经济向健康的方向发展。如2003年的“孙志刚事件”，通过媒体的大量报道引发了广泛的社会关注，结束了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的实施，就是一个典型的例子。

第三节　正确对待舆论监督

人大各部门要正确对待舆论监督，自觉主动地接受舆论监督，借助舆论监督改进工作，推动一些难点问题的解决。

第一，要积极支持舆论监督，借助媒体宣传人大的监督工作。要充分发挥人大的监督职能，人大监督工作就必须在社会上有影响，被群众了解。对人大及其常委会来说，应强化主动宣传的意识，与媒体加强沟通联系，及时通报情况，认真研究新闻媒体宣传人大工作的方法和手段，积极支持舆论监督，要综合利用，以形成合力。“沈阳中院事件”就是一个典型的例子。在2001年2月14日闭幕的沈阳市第十二届人大四次会议上，由于媒体曝出沈阳市中级人民法院腐败窝案，其工作报告的赞成票没有超过半数而未获人代会通过。这在中国各级人大会议的历史上还是第一次。之后，多家媒体做了系列的深度报道。同年3月27

日，沈阳市中级人民法院院长贾永祥被撤职；5月12日，沈阳中级人民院公开对刘乃通等8名审判人员进行违法审判责任追究和违纪处理；8月，沈阳市中级人民法院副院长、沈阳市政协副主席、黑帮头目刘涌的情妇焦玫瑰和副院长梁福权，因涉嫌严重的经济犯罪被撤职。直到同年8月9日，《沈阳市中级人民法院整改情况和二〇〇一年工作安排的报告》才在沈阳十二届人大五次会议上被审议通过。在这个过程中，人大监督与舆论监督的结合，就加强了监督的实效。

第二，要借助舆论监督改进人大工作。任何权力都必须接受监督，监督者也不例外。人大机关要自觉地树立依法接受监督的观念和意识。其实，这种监督既是对人大工作的监督，也是对人大工作的支持。要高度重视舆论监督中所涉及的各项意见和要求，正确对待舆论监督，从一切有利于工作出发，善于借助舆论对人大工作的监督积极改进自身的工作。

第三，人大监督要善于借助舆论监督，推动人大监督过程中一些难点问题的解决。人大监督与舆论监督的目的是一致的，它不是给人出难题，更不是跟谁过不去，为的是发现问题，报道问题，解决问题，以更好地推动经济发展和社会进步。在人大监督中，要善于借助舆论监督的力量，与媒体加强联系和配合，解决一些人大监督过程中的难点问题。如2004年国家审计署审计长李金华向全国人大常委会提交了2003年度审计工作报告后，引起了社会各界的关注，针对审计报告中发现的一些问题的责任追究，舆论监督在配合人大监督方面，发挥了积极的作用。又如，在一些法律法规颁布后，媒体及时地对其执行过程进行多角度多方位的反馈，如果实践检验发现法律法规本身有失当、疏漏之处，媒体可及时反馈给相关机关，通过法定的程序或有关规定程序，予以取消或修订；如果是执行不力或者执行不当，还可以通过媒体的舆论监督，督促有关执行者认真贯彻执行等。如燃放烟

花爆竹的“禁”和“限”问题，一直是各地人大立法和执行中的难点问题。2005 年，北京市人大常委会在燃放烟花爆竹“禁”改“限”的立法中，通过各类媒体，广泛征求意见，“禁放”和“限放”问题的各种声音在媒体上都有充分的体现，同时媒体对原有“禁放”法规中存在的问题和缺陷也进行了透彻的分析，这些信息同时反馈给了北京市人大立法部门，使这项立法更符合北京市的实际，符合民意。

第四节　积极探索人大监督与舆论监督有机结合的新形式

在人大监督与舆论监督的结合过程中，要使舆论监督的形式更为多样化，内容更为丰富，角度更为新颖、独特，更加贴近实际、贴近生活、贴近群众，就必须积极探索人大监督与舆论监督有机结合的新形式。

第一，人大有关部门要与新闻媒体建立信息互通机制，规范运作。人大有关部门要加强对媒体的指导，与新闻媒体建立服务、协调、沟通和配合的信息互通机制，让媒体及时全面地掌握人大监督工作的动态，作出报道计划，做到心中有数，开展有效报道。如建立健全重大活动通报制度、建立人大新闻策划制度、完善新闻发布制度，包括定期或不定期地召开通报会、通气会、情况介绍会等，还可通过寄送简报等方式，定期向媒体通报人大监督中的重大活动和重要举措，同时定期组织媒体深入人大执法检查、代表评议、代表视察、调查研究等活动的现场，为媒体提供采访的方便条件，让媒体更多、更及时地了解人大监督工作的情况，并进行跟踪报道。由于人大依法开展监督工作的政治性、法律性、政策性很强，因此舆论监督在同人大监督的结合过程中，对人大监督的新闻报道所涉及人大制度的术语多、程序多、法律概念多，所以在舆论监督过程中，必须遵循人大监督的规

律，充分考虑和听取人大有关部门的意见和建议。要建立人大新闻审稿制度，加强对重点内容的把关，包括对报道事实方面的把关、法律法规方面的把关、规定程序方面的把关等，避免或减少批评报道中的政策性和专业性方面的失误，确保舆论监督的政治性与新闻性的有机统一和监督的有效性。所以，对媒体单位来说，必须要统一思想，规范行为，遵循新闻规律和遵守新闻纪律，健全开展舆论监督工作的规章制度，使新闻单位和编辑记者有所遵循 。

第二，人大相关部门和新闻单位要加强策划，共同研究选题和内容，创新舆论监督的理念、手法和形式。在人大监督与舆论监督结合的过程中，要加强对舆论监督报道内容的策划，从人大监督工作中发现新闻点，以鲜明的主题、新颖的形式进行全面深入的报道；研究可供借助的背景资料，以增强报道的深度和扩大报道的视野；拓展对监督经过和事实的报道深度，以增加信息容量，适应受众的需求；创新对人大监督报道的形式和手段，改变程式化的报道模式，以提高报道质量，增强报道的可读性。如人民日报创办的《民主法制》周刊、中央电台开播的《人大视窗》专版、中央电视台开播的《今日说法》专题节目，就为我们提供了可资借鉴的经验。

第三，整合资源，选择并利用好人大监督和舆论监督有机结合的平台。广泛依托各种媒体，如人大自办媒体、报刊、广播、电视、网络等的力量，实现人大监督与舆论监督的良性互动。主流媒体有着极其广泛的影响力和较强的权威性、指导性、思想性；各种子报、晚报的新闻视角则以小见大、见微知著，它的“软化硬题材”的功能体现在其贴近生活、贴近读者的风格上；电台、电视台等声像媒体视听丰富、现场感强、覆盖面宽、传播范围广，以即时新闻与深度报道相结合的形式，扩大人大监督的影响力；网络媒体传播速度快、信息量大、互动性强。由此，人

大监督要拓展宣传的渠道与形式，充分发挥各种媒体的优势，结合人大监督工作，给媒体提供充足的新闻资源，引导媒体主动进行人大监督的相关报道，把媒体当做人大监督的合作者，联合开办专栏、专版、专题节目等，将各种力量整合在一起，实现资源共享。如2003年浙江省温州市人大常委会联合温州电视台、温州都市报和温州新闻网三家不同介质的媒体，分别主办了《实事面对面》和《代表在线》两个互动访谈栏目，探索了人大监督同舆论监督互动的新路子。

第四，建立人大监督与舆论监督的信息反馈机制，增强监督实效。人大监督与舆论监督的开展必须注重社会效果，解决实际问题。对人大常委会在开展视察、执法检查、评议等活动或听取审议“一府两院”工作报告时，指出的问题和提出的相应建议、意见或作出的决议、决定，以及媒体所进行的相应报道，人大机关和媒体单位要共同建立健全有效的监督约束机制，采取切实可行的定期督查等跟踪监督措施，对落实情况进行全程监督。对没有解决好的问题，人大要继续督促有关部门尽快解决；对那些敷衍塞责、不认真落实人大常委会建议、意见或决议、决定的，要通过通报批评、限期整改等方法，促其改正；对顶着不办的单位，应追究有关领导的责任。同时要将解决问题的情况及时向人大有关部门和相关媒体单位通报。媒体要加大舆论监督反馈报道的力度，报道地方政府所做的工作，报道他们如何去整改和解决问题，报道问题处理的结果，做到有始有终。如2005年，北京市人大常委会在这方面就出台了新的举措。他们将市人大常委会的执法检查项目向社会公开，同时，对重点监督议题，加强组织领导和统筹协调，规范审议意见书的内容和程序，明确交办、反馈的时限与责任。在这个过程中，他们综合运用执法检查与议案督办、议案追踪等不同的监督方式，采取随机抽查、暗访、专题调查、网上调查等行之有效的方式，把人大监督与舆论监督有机

结合起来，以确保监督工作落到实处，切实增强了监督的实效。所以，人大常委会和媒体单位，不仅要善于监督，更要善于抓问题的落实，要把二者有机地结合起来，贯穿于人大监督与舆论监督的始终，确保各项工作真正落到实处，使人大监督与舆论监督工作不流于形式，以显示党和人民建设民主法治社会的决心和力量，维护人大监督的权威。

第二十章

人大监督司法的完善

加强人大监督司法的重点与突破口如前所述，人大监督司法正日益体现出其独特的优势和重要性，但这种优势和重要性的发挥与《宪法》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》的要求尚有一定距离。一方面，随着社会主义法治进程的推进，全社会要求维护司法公正、促进司法公平的呼声越来越高；另一方面，司法不公、司法腐败现象屡禁不止。人大监督司法工作应迎难而上，切实找准监督工作中的突破口，转变工作思路和工作机制，将监督工作做好做实，充分发挥其对司法机关的监督职能。

第一节　明确监督司法的基本思路

人民代表大会制度是一种新型的代议制度，在产生的历史条件、法律地位、与执政党的关系、人民代表的地位、组织结构等方面与西方国家的议会制代议制均有着重要区别，但同时它又汲取了西方议会制度的形式和长处。因此，在分析人大监督司法的思路时，可以适当借鉴西方议会制度的经验。我国的人民代表大会制度坚持党的领导、人民当家做主与依法治国三者有机统一。我国的人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员，无论是共产党员还是民主党派成员或者无党派人士，都是为人民依法履行职责。尽管如此，在面对人员专业和效率上的不足方面，人民代表大会制度与西方议会制度是相似的。无论是历史发展、现

实需要还是根本性质，都决定了我国的政府、法院和检察院是强势的，而代议机构的本质决定了人民代表大会及其常委会在工作人员数量、专业程度和工作效率上都无法与其相比。在这种情况下，人大及其常委会监督司法必然是一种查看和督促，而不是上级机关对下级机关审批式的监督。这既是人大及其常委会监督司法工作的特点，也是开展一切工作的基本思路。

第二节　进一步完善监督司法的方式

听取和审议专项工作报告和执法检查是人大监督司法最常使用的两种方式。增强这两种方式的实效对于做好监督司法工作十分关键。笔者认为，各级人大常委会要以加强权力制约和监督为重点，从以下几方面来增强这两种监督方式的实效。

首先，要突出司法公正。当前社会上对司法不公的反映很多，认为人民法院现在司法不公、“官官相护”，与行政部门和国企打官司输多赢少。尽管有些看法有以偏概全之嫌，但其中有些看法所反映的问题的确存在。各级人大及其常委会监督司法的工作要能对社会上的质疑作出回应，这样既可以监督和帮助司法机关进一步提高工作水平，也能澄清社会上对司法工作的偏见和误解。

其次，要突出民生的重要性。各级人大及其常委会要加强对涉及民生的热点司法问题的监督，把推动中央关于民生的重大决策部署的贯彻落实作为监督司法工作的重中之重。要坚持贴近民生，促进解决民生问题，把监督司法工作与关系人民群众切身利益的热点难点问题联系起来，把工作的着眼点放在人民群众普遍关心的问题上，力求与群众的要求相呼应。近年来，一些地方的人大常委会对民事执行、行政诉讼、交警执法等工作的监督就很好地体现了这一点。各级人大常委会应进一步创新探索，科学地

收集、分析、筛选群众的意见，并使其在选择监督对象时得到体现。

最后，要突出行政执法接受司法审查的意识。当前我国各级行政机关在整体上依法行政的意识日益增强，接受监督的自觉性不断强化，行政行为进一步规范。与此同时，少数行政机关的具体行政行为存在程序不规范、执法随意性大、工作方式简单粗糙等问题，许多司法不公问题背后的原因都是不依法行政。各级人大常委会要有针对性地对民告官案件开展监督：①确保司法机关对行政案件要敢于受理、敢于审判和敢于执行；②监督各级行政机关及其工作人员进一步强化执法为民、依法行政的理念，规范执法行为，杜绝执法的随意性；③要重视释明说服工作，强化行政机关依法接受司法审查的意识。

第三节　加强调查研究工作

调研活动是否深入，直接关系到人大常委会审议专项工作报告的效果，只有深入调研，才能发现问题，才能找到解决问题的办法，才能提出更有针对性的建议。因此，各地人大常委会要不断完善调研工作机制。各级人大常委会的调研要从不同的视角全面了解情况，通过实地走访、问卷调查、网上调查等形式尽可能广泛地了解情况。要通过大规模的调研活动引起一定的社会反响，动员起社会各方面的力量。各级人大常委会的调研还必须深入细致，要通过深入一线的方式掌握第一手资料。调研中不能满足于仅听取有关部门面上情况的汇报，更应注重以“小型、分散、多样”的形式，将明察与暗访有机结合起来，深入一线，深入基层、深入群众，广泛听取和收集社会各方面的意见和建议，力求更全面、准确、立体地掌握实际情况。各级人大常委会应继续完善旁听庭审、明察暗访和征求意见等调研手段，扬长避短，

充分发挥每种手段的作用。要完善旁听庭审和明察暗访后的后续工作制度，要求有关机关对发现的问题作出合理解释，使监督从程序公正延伸到实体公正，从过程延伸到结果。对不适合旁听和明察暗访的问题，可以通过专业的社会调查机构开展调查，尽可能广泛地收集各方面的意见和建议，防止以偏概全。各级人大常委会在调查研究中要不断探索发挥人大代表作用的方式，把不断提高人大代表参与度作为提高监督实效的重要途径。要特别注重充分发挥公检法机关、律师和法律专业学者代表的专业优势，协助他们依法履职，为他们提供交流观点的平台。

第四节　以司法类信访件为突破口，推动监督司法实效

人大信访作为国家权力机关和人民群众的桥梁和纽带，作为反映社情民意的窗口，其价值和功用已越来越受到社会和公众的肯定和认可。长期以来，许多学者及人大代表认为，人大信访是个案监督的重要切入点。实践中，人大通过司法类信访件的处理直接启动个案监督，对于一些错案的处理确实起到了一定的积极作用，有一定数量的案件也通过信访途径得到了解决。笔者认为，通过司法类信访件启动个案监督并不是解决司法不公、杜绝司法腐败的长效机制，个案监督更多的是关注个案案情，对于产生问题的深层次原因如司法审判和检察工作中存在的制度性问题关注不够，没有起到“通过现象发现本质”的作用。因此，通过司法类信访件启动的个案监督，并没有从根本上解决司法机关工作机制上存在的问题。但是，不能完全否定司法类信访件的作用，相反，应当转变思路，不从强化和突出个案监督的角度出发，而是以司法类信访件作为突破口，借助个案监督来挖掘司法工作机制上存在的问题。强调人大监督司法应当把司法类信访件

作为突破口，并不是要强化和突出个案监督，不是要将监督司法的重点放在个案监督上，而是要逐步淡化个案监督。人大进行个案监督必然会影响到法院的司法独立和司法权威，而且，我国《宪法》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》也没有明确规定人大可以对个案进行监督。因此，以司法类信访件作为突破口，开展监督司法的工作，主要目的不是为了开展个案监督，解决个案问题，而是为了通过司法类信访件等个案发现司法机关内部存在的纠错机制欠缺、司法腐败、司法不公等深层次问题，并以此督促司法机关建立和完善相关司法制度，从而推动人大监督司法向纵深方向发展。

第五节　建立和推动司法机关强化内部监督机制

《各级人民代表大会常务委员会监督法》为各级人大常委会提供了监督司法的各种外在形式，要真正起到监督的实效，还应借由人大的外部监督促使司法机关建立和完善符合职业特点的内部监督制约机制，并狠抓落实，从而确保实现司法公正。

督促司法机关强化内部监督机制，主要是考虑到以下几个方面：一是有利于保证司法独立，因为人大监督司法直接介入个案，难免会影响和干扰司法独立；二是符合司法工作专业性强的特点，避免出现“外行监督内行”的难堪；三是有利于督促司法机关完善自身制度建设，突出人大监督司法的特点，切实提高监督的实效。人大监督司法的目的，应当是从制度上、机制上纠正和解决司法工作中存在的问题，促进司法机制的完善，实现社会的普遍公正。也就是说，人大对司法权的监督应该是立足制度层面的监督，督促司法机关强化内部监督机制建设，从制度层面着手，这样既摆正了人大监督的位置，也较容易为司法机关所接受。

从目前的实践来看，有的省市人大在推动加强司法机关内部监督方面作了一些有益的尝试，如上海市人民代表大会常务委员会《关于加强人民检察院法律监督工作的决议》支持检察机关积极稳妥地探索加强对民事审判和行政诉讼活动的法律监督，坚决查处隐藏在执法不严、司法不公背后的徇私舞弊、贪赃枉法、侵权渎职等职务犯罪；重申宪法和法律赋予检察机关的职责，同时强调被监督机关的义务。地方各级人大的这些有益尝试，目的就是通过注重发挥司法制度内在的优势，将司法系统内部监督制约作为法律监督的着力点和突破口，维护司法公正，提高人大监督工作的实效。这种监督方式的尝试，对人大监督司法来说，无疑是人大做好监督司法工作的一种“破题”，其对提高人大监督司法的实效，具有十分重要的现实意义。

第六节　进一步推动其他监督形式的有效开展

目前，人大监督司法较多地使用了听取和审议司法机关工作报告和专项报告以及专项执法检查等形式，还有一些监督形式使用得较少，如有针对性的询问和质询、特定问题调查等。笔者认为，丰富人大监督司法的方式和形式，对于多角度推进人大监督司法工作，提高监督实效，具有十分重要的作用。如询问是质询的一种初级形式，是人大及其常委会行使“知情权”的手段之一，主要内容是代表和委员对有关报告中不理解或不了解的地方，要求报告单位作出解释或补充说明，对被询问者是一种带督促性质的监督，这种监督相对比较温和，其对于代表和委员深入了解有关情况具有一定的帮助。质询从表面上看也是行使知情权，实践中多是对不适当行为（包括违法失职行为）提出质询案，责成被质询者纠正不适当行为，是一种刚性较强的监督形式。目前应当进一步健全质询制度，完善有关质询制度的程序规

定。特定问题调查也是《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定的一种监督方式，《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定，人大常务委员会就司法领域内的重大事项或者特定问题可以成立特定问题调查委员会组织调查。但是《各级人民代表大会常务委员会监督法》对特定问题调查的启动规定了严格的程序，要求由委员长会议或者主任会议提议，或 1/5 以上常务委员会组成人员书面联名提议方可进入特定调查程序。除了以上三种监督形式，人大还可以积极探索组织代表视察、加强人事任免监督等监督形式，寻求多方位、多层次的监督司法形式，切实提高人大监督司法工作的实效。

第二十一章

人大监督对象的完善

由前述内容可知，人大监督权的监督对象是有局限性的，例如有些监督对象还游离在具体法律的规制之外，不受监督；有些监督对象则对人大监督的认识不足，认为人大监督是扎扎实实走过场、认认真真做形式，[1]人大是大牌子、空架子、闲着没事找岔子；[2]甚至有些国家机关在实践中规避人大的监督。人大监督权的位阶至上性与单方行使性决定了其他机关有接受人大的监督的义务，并且不得规避、拒绝人大的监督，因此必须完善以下相关的法律制度。

第一节　弥补人大监督对象的空白

从现行法律规范的角度来看，人大监督的对象主要限于宪法规定的那些由人大及其常委会产生的，并向人大及其常委会负责的国家机关及其组成人员，包括本级行政机关、审判机关和检察机关及其组成人员。但我国人大监督的对象还存在着空白。除前文已经论述过的对中央军事委员会的监督存在空白外，对国家主席的监督也存在着空白之处。《宪法》第63条规定，全国人民代表大会有权罢免国家主席，亦即全国人大有权监督国家主席。但

---

〔1〕彭诗升：《透析人大监督》，中南大学出版社2003年版，第26页。

〔2〕王力群："中国宪政体制和人大监督"，载《人大研究》2002年第8期。

是，在宪法规范的具体化、专门化过程中，并没有具体的法律对国家主席的职权行使加以规制，演变形成了国家主席不受监督的现状。由于国家主席、中央军事委员会作为国家机关，其作用重大，且其行使职权时完全有可能出现违宪违法、违背国家和民族利益的情形。因而，对其进行监督是人大监督的应有之义。所以，除加强监督对象对人大监督的正确认识，树立权力制约理念，主动接受人大监督外，还必须尽快完善相关法律，将国家主席、中央军事委员会等真正列入人大监督对象的范围，对这些国家权力的运行者进行法律的规制，以弥补人大监督对象的空白。

第二节　人大的监督对象应不限于同级“一府两院”

根据《宪法》第62、67、104条及《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第8、44条等法律规范的规定，只对同级“一府两院”工作进行监督是目前我国各级人大及其常委会开展监督工作的一大特点。但本书认为人大监督不应限于同级“一府两院”，还应包括下级的“一府两院”。具体理由如下：

第一，人大监督不限于同级“一府两院”，还包括下级的“一府两院”有法律上的依据。我国《宪法》第71条和《各级人民代表大会常务委员会监督法》第39条规定，各级人大及其常委会可以组织特定问题的调查委员会，并根据其报告，作出相应决议。对于特定问题的范围，宪法和相关法律并未作出限制，所以自然包括对地方“一府两院”工作中重大问题的调查。同时《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第8条第1款、第44条规定，县级以上地方各级人大及其常委会的职权是在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及常委会决议的遵守和执行。由于人大及其常委会非行政机关，也非司法机关，除《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》等

少数的法律外，各级人大及其常委会并不负责法律的具体实施，只能对法律的执行机关“一府两院”的履职行为实施监督。要在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，就需要对本行政区域内的相关国家机关开展监督。如果监督对象仅限于同级“一府两院”的工作，而不能对下级“一府两院”的工作进行监督，当本行政区域内的某一下级人民政府、人民法院、人民检察院发生工作错误，而同级人大及其常委会又监督失职时，上级人大及其常委会就会因为该下级人大及其常委会的监督失职，连带造成自身的监督失职而又无力纠正，从而使法律要求县级以上地方各级人大及其常委会承担的职责无法落到实处。

第二，人大监督不限于同级“一府两院”，还包括下级的“一府两院”，有体制上的必要性。从我国相关法律的规定来看，上级人民政府对下级人民政府的工作有领导职权，上级人民检察院对下级人民检察院的工作有领导职权，上级人民法院对下级人民法院的审判工作有监督职权。可见，我国的行政机关、检察机关的工作具有垂直性的特征，审判机关的工作在一定意义上也具有垂直性的特征。在某种程度上，由各级人大产生的各级行政机关、审判机关、检察机关的工作都具有垂直性特征，而各级权力机关对行政机关、审判机关、检察机关的监督却是平行的，这种监督体制明显有不尽合理之处，主要有三大局限，在一定程度上妨碍了人大监督的效果：其一，在对同级“一府两院”工作监督上有很大法律盲区。如前所述，依照法律规定，人民政府、法院、检察院的工作都具有某种垂直性的特征。上级人民政府领导下级人民政府的工作，上级人民政府有权改变或撤销下级人民政府的不适当的决定，人民政府的这一部分工作是十分重要的，可是，同级人大及其常委会怎样去监督本级政府的这一部分工作呢？就对本级人民政府撤销下级人民政府的不适当决定这一职权

的监督而言，上级人大及其常委会对下级人民政府没有监督权，并不知道下级人民政府有哪些不适当的决定应当被改变或撤销。对本级人民政府应该履行、改变或撤销的职责而不履行的行政不作为，同级人大及其常委会因为对下级人民政府没有监督权而不知情，对这种行政不作为实际上就处于无法纠正的状况。其二，不利于对“一府两院”工作切实进行监督。改革开放以来，特别是近几年来，人大及其常委会对“一府两院”工作的监督取得了很大的进展，监督工作的势头喜人，但也要看到，人大监督工作的开展还是初步的，对“一府两院”工作的监督还未真正到位，对政府工作中出现的一些重大违法、违纪、失职问题，同级人大要真正切实监督还有很大的难度。同级人民法院、人民检察院也可能以审判工作、检察工作的专门性、特殊性为借口，以需要报告上级审判机关、检察机关为借口，规避本级人大及其常委会的监督。从现实情况来看，发生在地方的一些重大案件被揭露、被处理，多是由上级以至中央专案组直接出面才得以实现。其三，不能排除一些地方各级人大及其常委会出于对地方利益的保护，对同级政府一些有损全局利益的行为，对审判机关、检察机关一些违反法治原则保护当地利益的行为，不愿出面监督、纠正。

上级人大及其常委会监督下级“一府两院”工作，就可以很好地防止这三个弊端。上级人大及其常委会可以监督同级和下级“一府两院”的监督体制，更有利于人大及其常委会对“一府两院”的监督落到实处，更有利于社会主义民主政治建设。对于那些因复杂原因同级人大及其常委会无力监督同级“一府两院”的案件，上级人大及其常委会可以摆脱制掣肘，有足够的权威进行监督。对于那些同级人大及其常委会因地方利益不愿对同级“一府两院”切实监督的案件，上级人大及其常委会处于超然地位，能够站在全局立场上切实开展监督。需要强调的是，本书主张上级人大及其常委会应有权监督下级“一府两院”的工作，并不是

主张人大及其常委会在行使监督权时不分层次、不分重点，平均使用权力。县级以上人大及其常委会在对“一府两院”工作开展监督时，应把监督重点放在同级“一府两院”身上，但是也应有权对下级“一府两院”的工作进行必要的检查，对一些有重大影响或者同级人大及其常委会难以监督的案件直接进行监督。同时为防止上级人大及其常委会和同级人大及其常委会对地方“一府两院”的多重监督可能造成的谁都监督、谁都不监督、相互推卸监督职责的局面，应明确以本级监督为主。

所以依据上述理由，建议对我国宪法、法律的相关规定作出如下适当的修改：全国人大及其常委会监督国家主席、各级人民政府、人民法院、人民检察院和中央军委的工作，重点是监督国务院、最高人民法院、最高人民检察院、中央军委和国家主席的工作；县级以上人大及其常委会监督本行政区域内人民政府、人民法院、人民检察院的工作，重点是监督同级人民政府、人民法院、人民检察院的工作。

第二十二章

监督责任的完善

权责相统一是法治原则的应有之义。我国的相关法律虽然规定了人大有监督的权力，但却缺乏对监督主体自身法律责任的规定，同时监督对象责任机制方面又有不足，处置、惩戒程序的缺位，导致理论上人大监督在国家监督体制处于主导地位，但现实中却显现出软弱性与人大监督权法制完善之无序性。如果弱化甚至缺失监督责任，人大监督就毫无意义可言，因为从某种意义上来说，监督责任就是人大监督威力之所在。[1]所以，监督责任制度的建立对监督主体积极正确行使监督权，对监督对象自觉地、经常地接受人大监督都有着非常重要的作用。

第一节　建立健全人大监督主体责任制

人大监督权作为国家权力机关的一项重要职权。它的有效行使，不仅取决于人大及其常委会组成人员的自身素质，而且也取决于监督者本身能否受到必要的监督。实践证明，不受制约的权力必然导致腐败。这个真理同样适用于人大。因为人大及其常委会是国家权力机关，不应一提监督就只意味着监督他人，自己不受监督，人大监督权的内在规定性表明它是一项国家职权，必须

〔1〕 韩裕庆：《论人大监督权制度的创新与完善》，南京师范大学出版社2004年版，第35页。

有法律制度对其进行制约。为此，应通过相关立法，对建立健全人大监督主体责任制提供法律保障，要对有关人员的失职行为进行必要的追究，确保依法行使监督权，只有这样才能将监督权落到实处，才能督促人大代表和常委会、各专门委员会的组成人员在其位、谋其政，保证人大监督工作得到有效的开展，自觉地接受人民的监督。监督主体责任制首先应明确责任，增强履行职责的责任感和使命感，这是搞好监督的前提。其次，把责任制重点放在人大常委会组成人员层面，这个层面是强化监督力度的重要环节，只有这个层面动起来，才能充分发挥监督主体作用，使虚监督变为实监督，柔性监督变为刚性监督。同时也有利于人大代表对常委会组成人员的监督具体化，促进人大及其常委会依法行使监督权，提高监督的质量和效果。再次，要建立系统的、可供具体操作的代表辞职制度。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》只规定了人大代表可以向本级或者选举他的人大及其常委会辞职，但没有规定具体在哪些情况下应该辞职，从而给代表辞职制度的推行增加了难度。而且我国各级人大例行采取的是代表终届制，代表辞职情况大多局限于因调离原选区或原选举单位，或因工作或职务变更失去代表资格，或因身体健康原因不便继续履行代表职务等范围，而忽略了那些不参加活动、不履行职责的代表，他们对人大工作造成多方面的不利影响，经常使工作陷入困境。建立代表辞职制度，将那些不称职的代表纳入辞职范围，增强代表的责任意识和危机意识，使人大代表的进出机制趋于灵活，能够很好地解决这些困扰各级人大的难题。[2]所以建议全国人大在修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》或《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代

〔2〕 孙菊："论加强人大对'一府两院'的监督"，延边大学2002年硕士学位论文。

表法》时，应考虑增加完善系统的、可供具体操作的代表辞职制度内容，使这项工作走向规范化、法制化的轨道。最后，建立代表向选民和选举单位定期述职制度和人民群众罢免人民代表的制度，接受选民和原选举单位的评议，在制度设计中要对代表述职评议的对象、范围、内容、程序、评议结果的处理作出具有可操作性的明确规定，从而依靠监督真正促进代表素质和能力的提高，并规定人大常委会作为受理人民群众意见的机关，有权按照一定程序罢免不称职的人民代表，强化人大代表的责任感和使命感。

第二节　完善监督对象责任机制

人大监督责任的不完善除了表现为人大监督主体的监督责任缺失外，还表现为监督对象责任机制的不足，如《宪法》与相关组织法规定了各级人大有权监督本级人民政府的工作，但各种监督手段之间缺乏连续性。人大对监督对象的违法、失职行为应有权追究其责任，监督对象责任机制的完善是监督权能否落实的标志。

监督对象责任机制的完善，首先，必须强化人大的处置权，如定期和不定期地考查、评议选举和任命人员履职情况，对违法者视情节作出限期改正、责令引咎辞职、免职、撤职的处置决定；对司法、行政机关及其工作人员因其过错造成不良后果的，作出责成有关部门处理或追究法律责任的处置决定；等等。依法行使宪法和法律赋予人大的询问和质询、特定问题调查、罢免和撤职等刚性监督手段来实现人大监督处置的威慑力。要由一次性监督向连续性监督转变，由注重监督过程向过程与结果双注重转变。对“一府两院”的工作报告进行满意度表决和发出法律监督书、审议意见书，是提高监督效力和促进问题解决的有效形式，应逐步推行。书面监督意见经人大常委会审议后作出或经常委会

授权由主任会议作出，这既可增强监督刚性，又有利于规范监督行为。

其次，应注重责任追究以提高监督效果。一定的错误决策和违法执行行为，总是由一定的人作出的。监督效果是否理想，同能否把监督人与监督事很好地结合起来，注重责任追究关系极大。应改变那种人事分离或对事不对人的观念和习惯，做到以事论人、以人见事，推动监督工作的深入开展。要始终把监督“一府两院”的工作与督促其查办违法人员相结合。在开展执法检查、代表评议时，对执法不公、徇私枉法的人员及时予以追究。

最后，应完善罢免权的设置。罢免是在官员任期届满之前撤免其职务的程序，罢免权是监督对象责任制里最严厉的手段。现行《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律分别赋予了全国人大和地方各级人大罢免由本级人大任命的行政机关、检察机关、司法机关主要领导人员的权力，并对各级人大行使罢免权的程序作了严格规定。如《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 21 条规定，县级以上各级人大所产生之官员的罢免案须由主席团、常委会或 1/10 以上的代表联名提出。无论是在中央还是在地方，1/10 代表联名都是一个很难操作的数字。正是 1/10 以上代表联名的条件限制过于严格，导致罢免程序缺乏操作性，实践中人大对部分官员较常见的腐败和滥用职权现象，由代表联名提出的罢免案极为罕见。

因此要克服现行罢免制度的局限，必须设置合理的、可操作的罢免机制。这种可操作机制的设计必须立足于我国国情，符合我国现行政治制度下权力运行的规律，并应能有效地运用到人大权力监督的实践活动中。本书主张罢免案提出的条件宜宽松一些，在我国人大监督权行使过程中，罢免案多一些并不是坏事。即使提案的质量不高，但它对官员们也是一个警示，能对官员保持一种监督的张力。

第二十三章
人大监督方式的完善

第一节　对“一府两院”工作报告和专项报告的监督方式的完善

根据我国《宪法》、《立法法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定，人大监督权的内容，同时也是人大监督的方式。人大监督方式的完善，其中也包含着一部分监督程序内部的完善。监督方式的细化和完善，对人大监督权的落实有重要的现实意义，同时，还可以极大地提高人大监督的效率。

人大常委会围绕党和国家工作大局，每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告，是人大常委会行使监督职权主要的、基本的形式。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第二章专章规定了听取和审议“一府两院”专项工作报告，这是依据宪法和有关法律赋予人大常委会的监督职权，总结人大常委会实施工作监督的实践经验而作出的规范化、程序化的规定，对各级人大常委会做好这项工作，提高监督实效，促进“一府两院”依法行政、公正司法，保证人民当家做主地位，具有重要意义。在此提出以下一些建议：

一、明确听取和审议专项工作报告的原则

1. 服务改革发展稳定。人大常委会开展对“一府两院”专项工作的监督，必须紧紧围绕、服从和服务于党的中心工作，注意抓住“一府两院”工作中关系到改革发展稳定的重大问题实施监督。

2. 维护人民群众利益。人大常委会开展对“一府两院”专项工作的监督，必须代表人民群众的意志、反映人民群众的利益和要求，注意督促“一府两院”解决人民群众遇到的困难和影响人民群众生产生活的大问题，为人民群众办实事、办好事。

3. 促进和谐社会建设。人大常委会开展对“一府两院”专项工作的监督，必须紧紧抓住社会普遍关注的影响和谐社会建设的重大问题，督促行政机关协调好各种关系，依法行政，更好地提供公共服务；督促司法机关公正地处理社会纠纷，依法保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进和谐社会的构建。

二、规范听取和审议专项工作报告的程序

《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 8 条第 2 款、第 10 ~ 14 条及第 34 条，对人大常委会听取和审议“一府两院”专项工作报告（不包括政府的计划、预算、审计工作报告）的有关程序及要求，作了比较具体的规定，综合归纳起来主要有以下九个方面：

1. 制订并公布年度计划。依照以上所述的原则和途径，人大各专委会（常委会工委）提出年度需要听取和审议“一府两院”相关专项工作报告的议题及时间安排，由常委会有关工作机构汇总形成常委会听取和审议专项工作报告的年度计划，经常委会主任会议审议通过后，由常委会办公室印发常委会组成人员，并通过报刊、电视、电台、网站等新闻媒体向社会公布。

2. 围绕议题开展视察调研。在常委会听取和审议专项工作报告前，主任会议可以组织本级人大常委会组成人员和本级人大代表，对将要听取和审议的专项工作报告所涉及的有关工作进行视察或专题调研，并形成相关的报告，供常委会审议时参阅。

3. 对专项工作的意见反馈。在常委会听取和审议专项报告前，常委会办事机构或者人大有关专委会应当将人大常委会组成人员、人大代表在视察或专题调研，以及人民群众和社会公众就该项工作提出的问题和意见及时汇总，交由报告单位研究，报告单位应当对这些汇总意见在其专项工作报告中作出回应。

4. 专项工作报告征求意见。“一府两院”应当在人大常委会举行会议的20日前，由其办事机构将专项工作报告送交人大有关专委会或者常委会有关工作机构征求意见，这类似于全国人大常委会通过法案的初读程序。

5. 专项工作报告送达时限。“一府两院”对报告进行修改后，在常委会举行会议的10日前送交人大常委会办公室。

6. 专项工作报告提前发给常委会组成人员。常委会办公室应当在常委会会议举行的7日前，将专项工作报告发给常委会组成人员，使其提前阅读报告，做好审议的准备。

7. 举行会议听取和审议专项工作报告。①政府的专项工作报告，可以由政府负责人向常委会报告，也可以委托政府有关部门负责人向常委会报告；“两院”的专项工作报告，由其负责人向常委会报告。②常委会审议专项工作报告时，政府及其有关部门、人民法院、人民检察院应当派有关负责人到会，听取意见，回答询问。③常委会组成人员听取专项工作报告后，进行分组审议，提出审议意见；常委会还可以安排参加专项工作视察或专题调研的人大代表列席会议，听取报告，提出意见。常委会对专项工作报告的审议意见，一般可由熟悉情况的相关人大专委会或常委会工作机构提出初稿，由常委会办公室汇总形成草案。审议意

见草案，可以在常委会会议上通过，也可以由常委会授权在会后经主任会议通过。④“一府两院”的专项工作报告经审议后，常委会认为必要时，可以对专项工作报告作出决议。

8. 审议意见的交办与督办。①对于常委会或主任会议通过的审议意见，常委会办公室应当及时（一般为常委会闭会后5日内）以常委会文件的形式印发，并采取适当形式交由“一府两院”研究处理。②“一府两院”应当对审议意见进行认真研究，提出处理意见，并把研究处理情况由其办事机构送交人大有关专委会或常委会工作机构征求意见后，在规定的时间内（一般不超过3个月）向常委会提出书面报告。常委会对专项工作作出决议的，“一府两院”应当在决议规定的期限内，将执行决议的情况向人大常委会报告。③人大常委会要对审议意见或决议的研究处理情况加强跟踪督办，属综合性审议意见或决议的，由常委会办公室跟踪督办；属专项性审议意见或决议的，由相关的人大专委会或常委会工作机构跟踪督办。

9. 公布专项工作报告和审议意见及其研究处理情况。为了增强监督实效，让人民群众了解专项工作报告的内容和人大常委会实施监督的情况，《各级人民代表大会常务委员会监督法》第14条第2款规定，常委会听取的专项工作报告及审议意见，“一府两院”对审议意见研究处理情况或者决议执行情况的报告，应当向本级人大代表通报并向社会公布。

以上建议希望能够对以后的人大监督工作有所裨益。

第二节 对行政、司法机关的监督方式的完善

依照宪法规定，我国各级行政、审判和检察机关均对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。而且各级人大和人大常委会都有权对本级行政、审判和检察机关进行质询。但是，

这些规定都过于原则和简单，缺乏具体的实施方式和程序方面的规定。因而，实施起来有许多不便。实践中，各级行政、审判和检察机关除了在一年一度的人民代表大会期间向大会报告工作之外，平时的工作报告机制基本上处于停滞状态。即使一年一度的工作报告，究竟应当报告哪些内容，成绩与问题应当如何评价，也没有一定的规则。至于对人大代表的质询权的规定，则更是显得空泛，既没有方法和程序方面的规定，也没有实践方面的经验，因为代表们几乎还没有行使过这种职权。实践证明，宪法和法律就人大及其常委会对行政、审判和检察机关的监督制约问题如果规定得过于原则、过于空泛，就不利于人大及其常委会监督工作的实施，不利于我国人民代表大会制度优越性的发挥。为了改变这种不利状况，建议全国人大常委会认真研究一下人大的监督工作，在此基础上对人大及其常委会实施监督的内容、形式和程序作出明确规定，并制定出相应的实施细则，以使人大的监督工作进一步规范化、制度化。关于这个问题，笔者提出如下几点建议：

一、建立重大问题随时报告制度

以往，行政、审判和检察机关向人大报告工作，基本上是一年一次，并且都是在人民代表大会召开期间。人大闭会期间，即使遇到重大事件也不向人大常委会报告。这明显地削弱了人大及其常委会的监督作用。如能建立起重大问题随时向人大常委会报告的制度，那么，人大对行政、审判和检察机关的监督作用将会进一步得到加强。

二、建立应邀汇报制度

所谓应邀汇报制度，是指人大常委会针对某些问题要求行政、审判、检察机关前来汇报的制度。这里的汇报制度不同于前

文中的报告制度，报告制度是三机关主动向人大常委会报告。遇到应当报告的问题，人大常委会即使不要求，三机关也应主动报告；汇报制度则是三机关应人大常委会的要求前来汇报。如果人大常委会不提出要求，三机关则不必汇报。人大常委会一旦提出要求，三机关则必须汇报，如果拒绝汇报或者不如实汇报，应追究负责人员的相关责任。人大常委会针对某些社会问题，如通货膨胀、债券发行等，或者某一特殊问题，如司法机关造成重大冤案，公民申诉到人大常委会等，可随时要求行政、审判、检察三机关中的负责处理事项的机关前来汇报。这对督促三机关勤政、廉政和严格执法必将起到重要作用。

三、应建立指令纠正制度

所谓指令纠正制度，是指人大常委会命令行政、审判、检察机关在一定期限内解决问题或纠正错误的制度。比如，针对公款吃喝、公费旅游等长期解决不了的问题，全国人大常委会可以指令国务院限期纠正；针对某省地方保护主义和假冒伪劣产品严重的问题，省人大常委会可以指令某省人民政府限期解决；针对近年来法院判决执行难的问题，全国人大常委会可以指令最高法院限期解决。人大常委会一旦发出指令，受指令的机关必须在限定的期限内解决有关问题或纠正某一错误。若在限期内不能解决问题或不能纠正错误，其主要负责人应向人大或者人大常委会做出说明，并承担相应的法律责任。长期以来，我国社会和政治生活中的某些弊端如公款吃喝、地方保护主义等，之所以一直得不到解决，与没有充分发挥人大的监督作用不无关系。如能建立起指令纠正制度，对于及时纠正我国社会和政治生活中的某些弊端、加强法制和廉政建设，以及加快改革开放和现代化的建设，都将会起到不可估量的作用。

四、必须进一步加强对法律实施情况的检查和监督

近年来，全国人大及其常委会在立法上取得了较大的成绩，但却放松了对执法的检查和监督，以致近年来在司法实践中有法不依、执法不严、违法不究的现象相当严重，尤其是法院判决执行难的问题十分突出，引起人民群众强烈不满。因此，加强对执法情况的监督，应该成为人大及其常委会今后监督工作的一项重要内容。建议全国人大及其常委会把执法监督放在与立法工作同等重要的位置。各级人大常委会都应制定执法监督计划，有重点地开展执法监督工作。关于这个问题，笔者认为，可以采取如下一些措施：①组织人大代表不定期地对审判和检察工作进行检查（包括查阅已办结的案件），一旦发现错案，立即督促纠正；②经常要求执法机关汇报工作，并把听取和审议执法机关的工作汇报作为人大常委会的重要工作之一；③各级人大常委会应积极受理公民对行政机关和司法机关的申诉案件，一旦发现错案，应立即通知行政机关和司法机关予以纠正，并可要求行政机关和司法机关前来汇报，但人大常委会不能直接处理案件；④对重大、典型的违法案件，人大常委会应组织调查，必要时可通过新闻媒介公之于众。

如何充分发挥人大及其常委会在我国政治生活中的监督作用的确是一项复杂而艰巨的社会系统工程。只要我们坚定不移地贯彻、发扬社会主义民主，健全社会主义法制的大政方针，相信在不远的将来，随着我国四化建设的飞速发展和人民法律意识的不断提高，我国人大及其常委会在国家政治生活中的监督作用，必将会得到充分、高效、全面的发挥；就能最大限度地减少甚至杜绝错误案件。

五、人大对“一府两院”人事监督权方式的完善

监督权与被监督权相适应才能达到监督的目的，如果监督权

的权力范围和效力小于被监督权，就不能充分发挥其监督职能，就会出现监督的盲点或盲区。就目前看来，我国人大的监督权的范围和效力明显小于被监督权，很有扩大和加强之必要。人事监督权更是如此。

在人事监督权方面，现在最为迫切需要解决的是增设弹劾权。大多数西方国家的立法机关都享有弹劾高级政府官员的权力。弹劾是对犯有特定违法行为的高级官吏，在其任期未满的时候，采取特别行动终止其职务。这是政治制度中对监督措施的一种补充或者补救。各国为保持政府的稳定，均令其官员有一定的任期，但即使在任期之中仍应对任职者保持充分的监督。这就是弹劾制度的作用。弹劾权并不是西方国家的专利，实际上，弹劾制度在中国也源远流长。

弹劾一词，我国自秦汉时期以来就作为监察机关职能的专用术语，它是指监察机关（御史机关）对百官违法失职行为予以揭露。民国时期孙中山先生“五权宪法”理念中的监察制度，具有中国传统监察制度和西方资产阶级弹劾制度相结合的特点，当时最高的监察机关即监察院，享有弹劾权、审计权、调查质疑权、纠举权、惩治权等监督性权力。弹劾权被排在诸监督权之首。

中国共产党历史上也曾实行过弹劾制度。抗日战争时期，中国共产党在陕甘宁边区、晋察冀边区及晋西北就有有关弹劾的规定。新中国成立初期，我们向前苏联学习，建立了监察制度，至此弹劾制度被取消。恢复建立弹劾制度，是我国现实社会生活的迫切需要。一些领导干部违法乱纪、以权谋私，有的已由人民的公仆变为骑在人民头上的老爷，大搞特权，腐而不败，群众对其深恶痛绝，然而又奈何不得。弹劾制度，便是解决这一问题的有效措施，能够使宪法赋予人民的监督权、罢免权通过一定的法律程序来实现。早在 1980 年邓小平在中央政治局扩大会议上的讲话中就提出了建立弹劾制度的问题。他认为，改革国家领导制

度，关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度。接着，他在分析一些干部搞特权的原因后指出：要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化，经过批评教育而又不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律、纪律处分。邓小平当时所批评的那些现象至今依然存在。从国家社会生活发展的情况来看，建立弹劾制度的确势在必行。我们建立弹劾制，增强人大的监督权，可以借鉴古今中外的经验。可由设在人大内的专门监督机构对违法失职领导干部决定是否提出弹劾。需要提出弹劾的，由该机构通过一定的法律程序向该级人大常委会提起，由人大常委会受理。受理审查后视其案情给予处理，该罢免的要罢免，如果需追究刑事责任的，移交司法机关处理。罢免权是宪法和法律赋予人大的一项重要职权，它是人大监督权的一项重要内容，是一种最严厉的监督形式，是人大选举权的必然要求和必然保障。

罢免权与监督权、选举权是不可分割地联系在一起的。因为选民对候选人的情况不够明了，选举不准的情况是难以避免的，又由于选举产生的国家工作人员的情况是不断变化的，因此总会出现不称职者、失职者、渎职者，所以仅有选举权而没有罢免权是远远不够的。缺少罢免权，人民对其选举产生的人员将会失去有效的监督，出现经选举产生的人员的权责失控现象。

罢免权即真正的监督权，是真正民主集中制的基本原则。只有承认和实行选举人对代表的罢免权，才能被认为是真正的民主。列宁很懂得这一点，1917 年 12 月，在其领导下，全俄苏维埃中央执行委员会专门颁布了罢免权法令，规定了人民不仅有选举权，而且有随时罢免国家工作人员的权力。然而，新中国成立以后很长时间内我国实际上实行的是干部职务终身制，对于干部过多地强调教育和挽救，而不重视罢免权的行使。这不但不利于

教育干部，也是造成干部素质低下、干部队伍遭受污染、腐败现象严重的一个重要原因。因此，必须严格执行罢免制度，切实贯彻和落实人大对由其选举产生的国家工作人员的罢免权。不仅对构成犯罪的国家工作人员予以罢免，对那些工作平庸的不称职者，情况严重的也可以予以罢免，改变现在仅对构成犯罪需追究刑事责任者才予以罢免的状况。

第三节　视察、检查方式的完善

组织人大代表开展视察、执法检查是人大及其常委会依法行使职权的一种重要形式，也是人大工作常用的一种工作方法。然而，在实际工作中存在着很多的问题。现在各级人大或人大常委会组织的视察、检查工作，多是群体性的，视察、检查人员越多，越难形成建设性意见，对被监督单位也难以产生大的影响。最后是国家钱花了，浪费了时间和精力，但什么问题也没有解决。

因此，必须创新、打破一成不变的旧模式，围绕人大视察、执法检查确定的主题，不事先告知有关单位，采取明察和暗访相结合等多种形式。这样做一是能了解到真实情况。由于事先未告知，被视察、检查部门对汇报材料和现场都没有准备，有利于听到、看到真实的情况。二是能节省开支。暗访较之明察人员少、规模小，组织安排便利，也不会因陪同人员众多而兴师动众，既节省人力、财力，又不干扰和影响基层工作。三是实际效果好。以暗访为主开展视察、执法检查，有利于深入群众，察民情、知民意，有针对性地提出批评意见和建议，促进被监督部门改进工作，增强监督的实效。

此外，还应当与其他方式配合，增强视察实效。为避免视察流于形式，切实提高视察实效，常委会改变就视察而视察的做

法，将视察与其他履职方式有机地结合起来，使之互为推动，相得益彰。一是在开展其他履职活动之前安排视察，这样既使视察有明确的任务、提升了视察的价值，又为提高后面履职活动的质量做了充分的准备。二是在其他履职活动开展之后组织视察，对有关落实情况进行监督。这种视察着重的是监督检查，使常委会履职工作有始有终，促进了常委会和监督对象工作作风的转变，大大提高了人大履职工作的实效。

除了这样一些措施，还必须以刚性保证权威，增强视察力度。为切实做到这一点，常委会应注重在视察中采用一些刚性的做法。一是充分保障代表的询问权。在每次视察总结时，要求凡是涉及视察内容的部门负责人必须到场，现场回答代表对有关问题的询问，听取代表的建议、批评和意见。对代表提出要约见有关国家机关负责人的，予以支持并对有关负责人提出要求，不允许推辞和拒绝。二是对在视察中形成的解决有关重大问题的建议意见，常委会应按法定程序作出决定以确保执行。

第四节　监督工作常态化

要想将监督工作搞好，人大或者人大常委会的监督工作必须要经常开展，具有连续性，而人大或者人大常委会的监督工作是否常态化和具有连续性，各级人大及其常委会要公开监督事项和监督程序，接受人民群众和人大代表的监督，借助人民群众的力量，使人大监督工作常态化。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第7条就规定："各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况，向社会公开。"因此，公开人大常委会行使监督权的情况，是一项法定义务，是属于监督工作内容的不可分割的重要组成部分。当然对各级人大常委会而言，监督公开的制度设计，意味着权力与职责同在，动力与压力并存，同时也意味着监

督者自身也要接受监督。监督工作的公开，是监督工作常态化的必要条件，便于人民群众经常性地监督人大或者人大常委会的工作。

为了使人大和人大常委会的监督工作具有连续性和常态化，充分发挥监督职能，在具体的操作过程当中，笔者认为可以做到以下一些方面：

第一，要充分发挥人大代表在监督中的主体作用，搞好代表评议“一府两院”及政府组成部门工作和领导人员述职评议工作。人大代表根据社情民意，及时对“一府两院”工作进行监督，提出改进意见。

第二，充分发挥人民群众的监督作用。坚持群众路线，是中国共产党的优良传统，把人大的法律监督与人民群众的舆论监督有机地联系起来，能够提高人大监督的效果，也能树立人大监督的权威。人大监督机关要充分利用现代传媒工具，与新闻舆论单位建立良好关系，利用群众舆论开展监督工作，对提供真实可靠信息，又查证如实的新闻单位，应给予奖励和保护。

第三，加强人大信访队伍建设。把人大接待信访作为改进监督滞后的有效措施来抓，及时交办、督办信访案件，做到件件有落实，事事有回音。

此外可以在地方各级人大监督工作中加强代表参与个案监督，开展个案监督是近几年地方各级人大常委会加强法律监督的一种新的监督方式。所谓个案，就是执法机关、司法机关办理的每一个具体案件。所谓个案监督，就是指人大常委会、人大专门委员会依照一定的程序对行政执法机关、司法机关存在违法办案问题的具体案件进行的监督。个案监督权是不是人大的监督权，虽然这个问题在实践中存在争议，但笔者认为，进行个案监督是人大实施监督权的一个方式，从法理上来讲没有问题，可以把个案监督视为一种对司法机关的质询或询问，只要在工作实践中，

人大实施这个监督权时没有影响到行政机关和司法机关的正常工作，不进行包办代替，是可以进行个案监督的。

吸纳代表参与重要的个案监督，增强了人大常委会监督工作的力度。在开展个案监督工作时，人大常委会应十分注意在大量的申诉、控告案件中筛选出对社会影响较大，人大代表反映较强烈的案件作为个案监督的重点，在对重点案件实施个案监督时，人大常委会应吸纳人大代表参与，让代表知情，以更好地在司法监督工作中发挥作用，增强人大常委会监督工作的力度。

第二十四章

人大监督机构、制度的完善

第一节　专门机构的设置

目前我国已初步建立了中国特色的宪法监督机制，但这一机制在实际政治生活中的作用，却不能令人满意。原因固然是多方面的，但制度设计不合理是一个重要方面。

人大监督制度与机制的建立和完善，是一个庞大而复杂的社会系统工程。在宏观上，它是一个政治文明建设的问题，要理顺人大与其他国家机关及政党的关系；在微观上则是人大自身建设的问题，主要包括完善人大监督机构与机制的问题。在这里我们专门讨论专门机构的设置。

首先来看专门机构设置的合理性的问题。人大专门监督机构的设置是人民代表大会制度的本质要求，也是人大制度本身应有的内容。在我国的各项民主制度中，人民代表大会制度作为国家形态的民主制度，具有第一位的、决定性的意义，是国家的根本政治制度，是我国的制度体系和权力体系的中枢机构，也是我国社会主义政治制度的基础。作为民主政治基石的人民代表大会制度，必须适应时代发展的潮流，必须具有足够的开放性，必须提供足够的制度空间来吸纳和满足广大人民群众的政治诉求，在实践中完善自己。人大专门监督机构的设置就是完善此种开放性制度的重要方面。

人大专门监督机构的设置是加强和发挥人大监督功能的重要方面和途径。严密监督政府的每一项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议制机构的天职。[1]我国的人大居于权力体系中心，是整个权力运行和政治体制的核心，其最基本的权力主要有创制权、监督权、决定权、选举与罢免权等方面。监督职能是人大的基本职能，是其权力体系的重要组成部分。行使监督权，就是要实现人大对其产生的机构进行监督。而且，其监督的对象、监督的范围、监督的方式等各个方面，必须与宪法及相关法律赋予的权力机关的地位和性质相匹配。人大监督在我国目前的政治体制中是最根本的法律监督形式，人大专门监督机构的设置是发挥人大监督功能的重要途径，只有监督权得以充分有效行使，人大的功能才能得以有效的发挥。

西方主要国家议会专门监督机构的设置对我们也不无启迪和借鉴之作用。早在16世纪，英国议会的下院就有5个委员会，分别处理选举、宗教、民众请愿、贸易和法庭事务，但当时这些委员会还不能算是严格的监督委员会，其主要职能是协助议会处理日常工作事务，重心不是监督。为了有效地管好资产阶级的钱袋子，防止贵族和官僚乱用，1667年，英国资产阶级在议会中设立了审计机构，专门监督英国政府的财政收支情况。这种审计机构的设置，首开议会专门监督机构设置的先河，使得英国议会的监督权和地位得以大大改观和加强。当今，绝大部分议会制国家，在其议会内部都有一定数量的监督机构的设置。实践证明，在议会内部建立专门监督机构是切实可行的。这一历史经验对我国人大专门监督机构的设置也有借鉴之处。

其次，设置专门的监督机构不仅合理，而且合宪。我国《宪

---

〔1〕［美］威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄译，商务印书馆1989年版，第167页。

法》第70条规定，全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。这一规定为我们增设人大专门监督机构提供了明确而具体的宪法保障，提供了广阔的制度发展空间。以往的实践也证明，根据时代的需要增设专门机构是必要的。七届人大增设了内务司法委员会，八届人大增设了环境与资源保护委员会，九届人大增设了农业与农村委员会。所以，根据时代的发展需要，在人大之下设立专门监督机构是有明确的宪法依据的，不存在违宪的问题，并且，在宪政体制内设置专门监督机构与我国渐进式政治改革模式也是吻合的。

此外，当前党和国家及广大民众对人大监督及其作用的认同和接受，是设置人大专门监督机构的政治和社会基础。任何制度的推行，都离不开社会的接纳和推动，因为制度毕竟最终要靠社会中的具体的人去实施，是与社会个体相关的，没有社会的认同和支持，制度是没有生命力的，更是没有实效的。当前社会民众对人大监督权的认识逐步提高，出现了多种自主自发的政治参与模式，这充分说明社会民众逐步认识到通过人大来行使自己的民主权利是根本的途径，而且通过人大行使监督权也是其民主权利的重要内容。所以，人大监督机构的设置已具备广泛的社会基础。

第二节　专门机构人员的来源

作为专门机构的人员，拥有极其重要的职权。因此人员的来源也是极其重要的。在此，笔者提出以下想法：

首先，作为专门机构的人员，要像之前所提出来的人大代表需要专职化而不应该实行兼职一样，应当实行专门化。在选拔上，可以引进公开竞选机制，允许机构专门人员进行公开竞选，

这是目前最有成效的选举机构人员的途径，是改变机构人员素质参差不齐无法有效行使职能的有效措施，也是机构专职人员履行职责的动力源泉。

其次，在进行了大浪淘沙似的筛选之后，还需要对专职机构人员进行培训，尽量地提升他们的素质。对任职的专门机构人员进行政府机构的设置、分工等知识进行强化。同时还需要针对社会和经济发展，不定期地集中部分人大代表开展有针对性的专项问题研究学习，不断增强专门机构人员的履职能力。

最后，还要保障专门监督机构人员的个人权益。毕竟作为监督人员，如果权益得不到保障，则很难很好地完成监督职责。比如可以建立退职保障机制。西方议会制国家中根据议员的退职情况分别建立了不同的保障措施，如果议员任职一定期限而没有达到法定的退休年龄，议会将提供一定的安置费用用于退职议员的再就业，如果议员任职一定期限达到了退休的年龄，议会将会负担退职议员的退休金。从西方的做法中我们也可以获得相同的启示。相反，如果专门机构人员的生存得不到保障不仅仅监督得不到很好的完善，反而可能会滋生腐败，得不偿失。

第三节　人大监督制度的设计、完善

一、进一步明确和强化人大现有的各专门委员会的监督职能

首先，必须进一步明确各专门委员会的法律地位和职权范围，明确授予其相应的监督权，使其监督更具有专业化。

其次，要加强各专门委员会内部工作机构的建设，比如适当增加各专门委员会的内部工作机构及其相应的人员编制，并明确赋予相应的权限（如人事管理权等）、职责，以及规定相应的工作方式和程序等。

最后，改善现有各专门委员会工作人员的年龄和专业结构，提高工作人员的素质，实现专业化监督。

二、建议增设违宪审查机构

所谓宪法监督是指保障宪法实施的一种特殊监督活动。宪法是规定国家权力的分工、国家机关的设置、公民基本权利和义务的保障，以及其他基本政治、经济、文化等各种制度的根本大法。民主政治是以民主宪政为基础的，因此，违反宪法的事件经常发生往往意味着一个国家民主政治的脆弱。如前所述，我国违反宪法的事件时有发生，包括立法的冲突、国家机关及其有关领导人违反宪法的事件等。对此，我国往往缺乏违宪审查机构及相应的纠错机制，从而导致宪法的权威受到极大挑战。这不仅仅影响到宪法本身的实施问题，更影响到我国的民主政治建设，因此，加强宪法监督及设立违宪审查机构是非常必要的，这是一个国家民主政治的必然要求。2004 年，全国人大法工委成立了法规审查备案室，虽然它与宪法监督的具体要求还相差很远，但应当说这是我国启动违宪审查机制的一个信息。

有人主张将宪法监督的职能赋予人大现有的法律委员会。但法律委员会的职能主要在于对各项立法进行审议，而宪法监督则不仅仅限于对法律法规的审查，更主要的是对侵犯公民基本权利的行为、国家机关及其领导人的权力划分、国家机关及其领导人的违法失职行为等各种违宪行为和现象进行审查与监督。即使扩大现有法律委员会职权，也是人大法律委员会难以胜任的。这不仅仅影响到法律委员会现有职能的发挥，无法保证立法质量和效果；还严重影响到宪法监督的质量和效果。

关于宪法监督机构问题，目前世界上主要有三种模式：一是普通法院模式，即由普通法院履行宪法监督职能；二是宪法法院模式，即通过设立专门的宪法法院履行宪法监督职能；三是国家

最高权力机关内设宪法监督委员会，即由议会内设宪法监督委员会履行宪法监督职能。前两种模式强调由司法机关履行，后一种模式强调由立法机关履行。目前，我国学术界对上述三种模式均有主张。但不管如何，无论采用哪一种模式，违宪审查机构必须建立在司法独立和保障立法机关应有权威及权力的分工与制衡的基础上，否则，这种违宪审查机构也容易流于形式，而这有赖于我国的政治体制改革。

三、成立人大财经监督委员会

人大应有地位的体现关键取决于两个因素：一是人大关于弹劾、罢免等方式的人事监督权的实现程度；二是人大财政监督权的实现程度。西方议会有“钱袋议会”之称，即对政府预算、国防开支和各项重大项目均实行严格的审查与控制。如前所述，我国人大对政府的财政监督主要通过每年一次的人大会议的审议报告来实现，而人大及其财政经济委员会无论从人员编制、专业知识、还是审查时间等来看都难以胜任。因此，这种财政监督往往流于形式。另外，我国审计署具有雄厚的专业技术人员，有足够的财政监督能力，但其却为国务院的组成机构，而非人大。设置于政府的审计部门监督政府往往心有余而力不足，因而导致审计署缺乏足够的权威，并且缺乏足够的责任追究和纠错的权力。因此，建议将审计署与人大的财政经济委员会合并，成立财经监督委员会。这样做有利于实现优势互补，充分利用审计署的专业技术人才以弥补人大不足，进一步强化人大的财政监督职能，并进而提升人大的权威与地位。同时，还有利于国家机关相同或相似的职能部门进行资源整合，实现机构及其权力的科学配置，避免机构臃肿和人浮于事的现象。这种改革还对诸如纪委、监察部门和检察院等相似部门及其他各类型相似职能部门的资源整合产生启发效应，从而达到既能精简机构，又能做到权力的合理分工和

科学配置。当然，这一切都有赖于我国政治体制改革的进一步深化。

四、缜密完善的制度设计

监督制度是监督权从应然权力向实然权力转化的支柱。我国现行宪法、法律对监督制度作了一些原则性规定，但仍存在着规范不足或没有规范的缺陷。笔者认为，应着力建立和完善以下几方面的制度：

（一）听证制度

听证（hearing）原本指司法程序中以公开方式听取当事人和证人就事实和法律问题发表意见的诉讼制度，其思想渊源是自然法学派的自然正义观，并最早被英美宪法文件确立为一项法律制度。随后出现了裁断行政案件的行政听证和作为立法程序的立法听证。听证制度也可以为代议机构实现监督权所借鉴，并且实际上，立法听证就已包含了对法案是否合宪进行事前预防性审查的宪法监督之义。当然，这项制度的价值不应仅限于这个领域，还可以发展成为行使监督权力的一种普遍形式，使监督听证规范化、制度化。概言之，监督听证包括听证事项的确立、通知听证对象、听政会议的召开、辩论、举证等程序性内容。它既有利于查明所需监督内容的事实真相、为监督机关的监督判断提供客观依据，又是保障监督活动公开、民主、合法和科学化的必然要求。

（二）评议制度

评议是指对由权力机关及其常设机构产生的国家机关及其工作人员进行工作评议和述职评议。目前，虽然有的地方各级人大已开展了这项工作并取得了一些实效，但总体状况不佳，往往流于形式。究其原因，主要是评议权的法律依据不足，现行的规范性法律文件没有对评议的具体对象、主要内容、方式及后果作出

法律界定。如有的地方各级人大监督条例抽象性地规定监督对象是国家机关工作人员和“一府两院”，那么，是不是所有的国家行政与司法机关的工作人员都在评议之列？若如此，人大的评议权势必将因工作量巨大而难以落到实处。为此，评议制度必须完善，应以规范性法律文件明确规定：评议对象的范围应限于司法和行政机关及其较高层级的官员；评议内容主要是执行规范性文件和办理权力机关交办事项的状况；评议方式包括述职、听取汇报、询问、调查等；评议决定应由集体作出并应公布；对评议不合格的处理方式；等等。此外，建议成立专门的评议机构如人事考核委员会或政绩评审委员会，使行使评议权成为一项组织性和规范性较强的监督活动。

（三）备案制度

规范性法律文件创制中的备案制度可以为人大监督行政行为提供借鉴和参考。虽然宪法和相关法律赋予各级人民代表大会及其常务委员会有撤销同级政府不适当的决定和命令的职权，但由于政府行政行为管辖范围广、管辖方式多，特别是各种政策、文件、内部规定繁多杂乱，而其中违反法律的抽象行政行为和具体行政行为时有发生，尽管《行政复议法》确立了相应的救济机制，但它实行的是附带性审查原则，没有个案纠纷就无法审查与撤销非法或不适当的抽象行政行为。所以，要落实人大的撤销权，就必须建立重大行政行为，主要是重大行政决策的备案制度，规定在法定期限将法定重大行政事项报告人大备案，以实现人大的知情权并进而通过备案审查及时行使撤销权。

（四）报告制度

人大听取和审议报告的职权已为现行法律所明文规定，但也存在不少问题：一是提交报告的时间过迟，在短短的人大会议期间，根本来不及充分阅读、研究报告并提出意见；二是有些报告的内容过粗、过泛，有流水账和功劳簿之嫌；三是报告审议结果

的具体化及对结论的监督执行力度不大。

（五）一会两院制度

我国人民代表大会是实行一会制，而西方议会大多实行两会制。有学者提出我国人大也应实行两会制，笔者不赞同这种观点。因为西方议会两会制的形成均有其特殊的历史原因，而这些原因在我国现阶段已不具备。产生两会制的原因，归纳起来主要有以下两点：一是实行阶级妥协，这以英国为典型。英国的两会制的形成是英国资产阶级革命时期封建阶级与资产阶级相互妥协的产物。封建阶级占有上议院的席位，而资产阶级占有下议院的席位；二是照顾各州利益，这以美国为典型。美国实行联邦制，两会制的形成是由于各州相互交锋的结果。各州按一定的人口比例选出议员组成众议院，按每州两名议员的相同比例组成参议院。我国是人民民主专政的单一制国家，不存在各邦国之间的利益冲突，更不存在各阶级之间的妥协，因而也就失去了两会制的基础，而且实行两会制与我国的民族状况和历史传统也不相适应。有学者提出按地域划分选出的代表组成地代会，按政党、职业、团体划分选出的代表组成职代会。这种将人大人为地分为两个部分也是不科学的。一方面，按这种设计势必会出现公民参加两次选举的情形，这在实际操作方面会造成困难；另一方面，我国人民代表大会代表的是全体人民的根本利益，而人民的根本利益是一致的，不论是各地域还是各行业、团体不存在根本的利益冲突，因而划分为地代会和职代会也就没有必要。我们强调不实行两会制并不是说一会制就没有缺陷，相反一会制由于没有相应的机构对其进行钳制，在行使监督权时会出现一些不良情况：一是监督不监督无人管理，监督合不合法无人追究；二是实行一会制事务太多，往往会因分散精力、顾此失彼而致监督职能被忽视，总的监督效率偏低；三是立法与监督的主体同一化造成立法监督虚化。但我们不能因此而否定一会制，而是应改进一会制。

实行一会两院制度就是对一会制的改进。

所谓“一会两院制”是在坚持我国现行人大组织机构上的一会制的基础上，对立法与监督职能实行分置，立法院主要从事立法工作；监督院从事监督工作。两院共同组成人民代表大会，但各自互不隶属，在行使职权时相互监督制约。在实际操作方面，人民仍按现行的方式选出代表组成各级人民代表大会，各级人民代表大会再根据地域、职业和团体的构成划分为立法院和监督院。两院分别产生常务执行机构。各级人民代表大会仍产生人大常委会，但人大常委会只协调两院之间的工作，不再从事具体工作事务。国家机构仍由各级人民代表大会选举产生，重大立法权（即原由人民代表大会行使的立法权）也由人民代表大会行使。原由全国人大常委会行使的立法权交由立法院行使，监督权则单列出来由监督院行使。如此一来，既克服了一会制的缺陷，又遵循了人民根本利益一致原则和人民主权不可分割原则，也考虑到了中国目前的国情，具有可操作性。

五、完善人大代表选举制度

选举人大代表不仅是人民将权力赋予被选举者，更重要的是对被选举者的能力、素质、成绩等方面综合考核，其监督意义是十分明显的。从现代民主国家代议机构选举的成功经验来看，科学、民主的选举制度应该是选举理念与选举法律制度技术规范两者的有机统一。

（一）选举理念

科学、民主的代议机构选举理念是普遍、平等、直接、秘密。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》对普遍、秘密理念予以完全的确认，而对直接理念则未完全确认。笔者认为，应逐步扩大直接选举直至全国，其基本路径是：先城市后农村，先大中城市，后中小城市，由设区市到省再至全国。此

外，平等的理念也从形式不平等到平等，走过了一个曲折的历史过程。1953 年《选举法》根据我国当时的实际情况，对农村与城市每一代表所代表的人口数的比例作了不同的规定，县为 4：1，省为 5：1，全国为 8：1；1995 年《选举法》修改，省级人民代表大会和全国人民代表大会都改为 4：1；2010 年《选举法》修改，明确城乡按照相同人口比例选举人大代表，这充分体现了人大代表选举的平等理念。

（二）选举法律技术规范

选举法律技术规范主要解决选举程序问题，规定人大代表选举时间的确定、选举主持领导机构的设立、选区的划分、选民的登记、代表候选人的提出、正式候选人的确定、宣传介绍候选人与竞选、组织投票、代表资格审查、公布等。

1. 选举时间的确定。法律并未明确规定各级人大代表的选举时间，通常由全国人大常委会在选举前作出决定。因此，必须以法律形式明确规定人大代表的选举时间，以规范人大代表选举制度。

2. 选举主持机构的设立。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定实行直接选举的选举主持机构为非常设的选举委员会，实行间接选举的选举主持机构为本级人大常委会。实践中，间接选举中也设立临时专门选举主持机构。选举主持机构抽调的人员不一定就熟悉选举工作，很难马上胜任选举组织工作。为此，各级人大均应在其常委会（乡镇人大在主席团）下设立常设的专门选举委员会来主持选举工作，并在平时具体主持选民（选举单位）罢免人大代表工作。

3. 选区的划分。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定，直接选举的需按居住地和单位（且前者优先）进行选区划分，各选区选出 1～3 名代表。依平等的选举理念，无论以何种标准划分选区，其选出的人大代表所代表的人口数量

应大致相等，同时应尽量划分小选区，使每个选区的当选人大代表数相等（1 名或 2 名）。对不属于乡镇领导的单位应直接参加县级人大选举。

4. 选民登记。选民登记通常按选区的居民身份进行。在我国每年都有数量巨大的长期在外打工人员，与其居民身份所在地的关系已逐渐淡化，相反与打工地的关系明显增强，如仍在身份所在地进行登记，可能会因利益关系及回乡参选的困难而放弃选举权，同时又造成其打工地权利保护的落空。为此，应允许长期在外打工人员在打工地登记参选。当然要注意避免一人两地两次登记两次选举的问题。

5. 代表候选人的提出。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定，政党、人民团体可联合或单独推荐候选人，选民或代表 10 人以上也可以推荐代表候选人。该规定至少存在两个缺陷：一是并不承认自荐代表候选人，二是忽视了被提名者的个人意愿的表达，似乎是人人都乐意成为代表候选人。从实际来看，候选人更多是由政党、人民团体提名的，多多少少带有了人事安排的色彩。因此，应鼓励选民或代表联名推荐代表候选人，鼓励选民自荐成为代表候选人，减少并限制政党、人民团体提名代表候选人。

6. 正式代表候选人的确定。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定，代表候选人名单及代表候选人的基本情况应向大会公布。直接选举的由选举委员会在选举日的 15 日以前公布，并由该选区选民小组讨论、协商，根据多数选民意见确定正式候选人名单；间接选举的由大会主席团印发给全体代表，交全体代表来酝酿、讨论确定。代表候选人人数超过法定最高差额的应由选民小组讨论、协商，或进行预选按得票多少及差额比例确定正式代表候选人名单。这一规定中的酝酿、讨论和协商并不明确具体，充满变数，在实践中，代表候选人确定的背后

总是有政党、人民团体的影响在起着十分重要的作用，多少带有人事安排的色彩。因此，应该由选举主持机构汇总、公布提名情况，如符合法定差额则确定其为正式代表候选人，如超过法定差额度，即举行预选，并按得票多少顺序，按法定差额确定正式候选人。

7. 代表候选人的介绍与竞选。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定，选举委员会或人大主席团应向选民或代表介绍候选人情况，推荐候选人者可在选民小组会或代表小组会上介绍候选人。可见，并不承认竞选。考诸历史，早在1939年，《陕甘宁边区选举条例》就规定：各抗日政党及各职业团体，可提出候选名单，进行竞选运动，在不妨害选举秩序下，选举委员会不得加以干涉或阻止。〔2〕1979年《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定：各党派、团体和选民，都可以用各种形式宣传代表候选人。〔3〕1982年《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》修改为介绍候选人。在介绍机制下，选民仅有投票权利，候选人仅仅是接受了组织人事安排而已。而通过竞选，让候选人对选民或人大代表作出承诺，为候选人创造平等、公平的竞争舞台，便于选民直观了解候选人，从而增强人大代表的责任感，调动选民的选举积极性。因此，《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》应该重新确立竞选制度，允许候选人在选民（代表）小组、选民集会、选民（代表）大会上宣传自己，表现自己。可以先从基层人大代表选举做起，允许候选人在选民（代表）小组会上作宣传，然后过渡到全面的竞选。至于竞选可能引起的弊端，可以通过立法和细致的选举组织工作予以革除。

---

〔2〕 中国科学院历史研究所第三所编：《陕甘宁边区参议会文献汇辑》，科学出版社1958年版，第55页。

〔3〕 许崇德：《宪法》，中国人民大学出版社1999年版，第203页。

8. 组织投票、确定当选与公布结果。在这一系列实际操作环节上，《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》在整体上的规定是比较成功的，但在关于代表资格的规定上，仅仅原则规定为年满 18 周岁而无精神病的中国公民都可具有，显然仅此并不表明其即具备了代表能力，可以履行代表职权，因而还应具体地细化规定，如品行、能力、身体健康状况等。

六、对人大代表的罢免监督制度

对人大代表的罢免是极具刚性特征的监督措施，也是我国人大监督制度的一大特色。对此《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》并无具体操作程序规定。

（一）罢免条件

《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》并未规定罢免人大代表的条件，笔者认为，罢免的条件需作出明确规定，以便操作，具体可考虑以下几个方面：有违法违纪行为，品行不端或低下，能力低下或身体健康状况不佳不能胜任代表工作，玩忽职守或疏于代表工作，选民或人大代表对其工作感到不满意等。

（二）罢免的提出与受理

《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定，对县级人大代表的罢免由原选区 50 人以上、乡级 30 人以上联名以书面形式提出，并写明罢免理由，由县级人大常委会受理；县级以上人大会议期间由主席团或 1/10 以上代表联名，闭会期间常委会主任会议或常委会 1/5 以上组成人员联名以书面形式提出对上一级人大代表的罢免案，并写明罢免理由，本级人大代表大会或常委会受理。在此，对提出主体的规定是明确的，但对受理者的规定是模糊的，我们认为，应明确由代表大会或常委会议案组或选举主持机构受理。

（三）罢免过程操作程序

1. 罢免受理机构将罢免请求副本交被罢免代表，由其提出书面申辩意见，并将罢免请求和被提出罢免代表的申辩意见印发原选区选民、全体代表或常委会组成人员。

2. 罢免受理机构将罢免案提交代表大会或常委会审议，主要审议有无恶意罢免之情形存在、提起罢免案主体是否符合法定要求并付诸表决。表决不能通过的，应终止罢免案。

3. 罢免受理机构制定罢免工作实施方案，明确罢免工作组织方法、步骤、表决日期及规程、责任等，报本级人大常委会讨论通过后公告。

4. 罢免直选人大代表的，须核准选民登记，公告选民名单，发放选民罢免表决证。

5. 做好表决大会准备，布置会场，制作票箱，设置画票室等。

6. 组织表决大会。由罢免受理机构指派主持人宣读罢免工作实施方案，说明表决注意事项，推举计、监票人员。组织发票、画票、投票、计票。计票结果由计、监票人员签章后交主持人当场公布。罢免受理机构将表决结果报同级人大代表资格审查委员会审核后，由代表大会或常委会最终确认表决结果。表决结果未达法定要求的，由受理单位宣布罢免无效，终止罢免程序；表决结果达到法定要求的，由受理单位公告罢免被罢免代表职务，同时其在人大的任职相应撤销。

7. 如被罢免代表在表决日前提出辞职并被人大常委会在表决前接受的，罢免程序即行中止；其辞职在表决日前未被接受的，表决仍如期进行。

（四）日常监督制度

对人大代表的日常监督制度及相关机构对人大代表的监督应该贯穿于人大代表任职期间全过程。日常监督制度的设计势在必

行，而由全体选民或选举单位全体人大代表进行日常监督是十分困难的，同时，绝大多数代表是兼职的，其时间、精力无法保证及时接受选民或选举单位的日常监督。因此，设立代表办事处及选民（选举单位）专门监督机构无疑是一个较好的选择。

1. 联系选民制度。代表联系选民是代表接受日常监督的重要渠道，通过联系选民让选民感性地认识到代表是否以及在多大程度上体现他们的意志，维护他们的利益。第一，代表联系选民的方式：直接走访选民，召开选民代表或选民小组座谈会，代表自己或透过代表办事处、选民监督机构联系选民，接待选民来访，回复选民来信，用宣传栏、传单、公告、信件等形式反馈选民要求处理的情况等。第二，规定联系选民人次、总时间额度及大致分布要求。第三，建立选民代表或选民监督机构年度检查考核奖惩制度。

2. 汇报工作制度。第一，代表应定期或不定期地向选民（选举单位）汇报工作情况，接受评议、监督。第二，定期汇报可以以一个季度或半年、一年为一个周期，对全体选民（人大代表）一年一次，对选民代表、选民（代表）小组或选民（选举单位）监督机构汇报可一季度或半年一次。不定期汇报主要针对一定时期内的重大工作。第三，工作汇报应为书面形式并进行宣读，必要时可印发、张贴。第四，基层选民通常宜采用分散审议形式，也可进行会议审议，审议意见由选民（选举单位）监督机构汇总，送代表办事处，由代表向选民或人大代表解释。如不满意选民（人大代表）较多，可以表决工作汇报。如过半数不通过工作汇报，可责成代表提出改进措施，并付诸表决，仍过半数不通过，可启动罢免程序。

3. 询问、质询制度。选民或人大代表、选民代表、选民小组、选民或选举单位监督机构可以向代表或代表办事处提出询问及质询，代表应及时作出答复。第一，提起。选民或人大代表、

选民小组（代表）、选民或选举单位监督机构均可随时向代表或代表办事处提起询问和质询。形式可以是书面的，也可是口头的。第二，受理及答复。代表或代表办事处对询问、质询应作登记（或记录），并由提起人附签。代表应在5个工作日内答复，特别复杂的问题征得提起人同意可延长3个工作日。答复应为书面形式。第三，处置。询问、质询提起人对答复不满意的，可要求在2个工作日内再答复，如仍不满意的，可要求举行选民小组（代表）会议进一步询问或质询，还不满意的，可要求召开全体大会进行表决，直至提起罢免案。

（五）代表办事处和选民监督机构的设置

1. 代表办事处。①性质及工作内容：代表办事处为协助代表工作的常设专门机构，其主要处理代表日常工作事务，代理接受选民监督提议，协助处理监督事务。②编制及经费：专职人员2～3人，由人大代表聘请，报本级人大常委会批准，人员工资及办公经费由本级人大常委会确定、拨付。

2. 选民监督机构。①性质及工作任务：选民监督机构为常设的代表或代理选民（选举单位）监督人大代表的机构，其工作任务为代表或代理选民（选举单位）进行监督工作，协调监督事务。②人员编制及经费。专职人员3～5人，由选民（人大）全体大会选举产生，工资及办公经费由本级人大常委会确定、拨付。

第二十五章

人大代表和人大常委会委员专职化问题研究

第一节　人大代表和人大常委会委员身份专职化

人大代表是国家权力机关的组成人员，是人民委派到国家权力机关的使者，是受人民委托、按照人民利益和意志，代表人民行使国家权力的代言人。根据宪法和法律的规定，全国人大及其常务委员会，享有的职权有：①修改宪法并监督宪法的实施；②制定和修改基本法律；③选举、决定和罢免国家机关领导人；④决定国家重大问题；⑤监督权；⑥应当由最高国家权力机关行使的其他职权。地方各级人大及其常务委员会享有的职权有：①制定地方性法规和自治条例、单行条例、规范性文件；②地方重大事项的决定权；③选举和罢免权；④监督权。以上权力的行使，尤其是监督权的行使，需要人大代表要有深厚的法律知识，熟知宪法、代表法，人大议事规则和议事程序，这样才能在人大代表的职位上游刃有余，行使宪法和法律赋予他们的神圣权利。但是根据我国的宪政实践，我国的兼职人大代表履行监督职能做得还远远不够，有些人大代表不敢监督，怕被监督者有实权，给自己小鞋穿，怕遭到打击报复；有些人大代表做老好人，碍于情面，得过且过，监督走形式。据相关资料显示，人大代表对于自己必须熟悉的几部法律，知道和学习过一些、但印象不深的占了68%，与选民或选举单位保持经常联系的只占35%，在闭会期

间，代表个人主动开展活动的情况只占23%。[1]80%左右的人大代表表示受时间、精力、工作单位、家庭和履职对象不支持不配合等因素的影响和制约，以致履职受阻。[2]此种情况表明，绝大多数人大代表不能很好地履行自己的职责。

首先，人大代表不敢监督，他们有后顾之忧。人大代表的身份是双重的，一个是代表身份，这是兼职的，另一个是本职工作，那是专职的，专职工作是其安身立命之本。人大代表在人大会议上如果仗义执言，敢于指出“一府两院”的违法之处，使这些被监督者失去颜面，反映的问题可能解决了，但人大代表个人的本职工作可能会受到来自各个方面的压力。趋利避害是人的本性，在自己的工作职务无法保障的情况下，让人大代表无私奉献，这有些勉为其难。笔者认为这是人大代表履行职责不到位的根本原因，也是制度上的原因，要想解决这一问题，让人大代表理直气壮地监督、质问、询问和调查，也必须从制度上入手，设立专职人大代表，让其工作职位、工作报酬都有充分的保障，解除后顾之忧。

其次，人大代表没有时间和精力去体察民情、了解民意。常识告诉我们，我国的人大代表大多数是在各条战线上、各个工作岗位上做出重大贡献的人，他们是领导干部、专家教授、特级教师、艺苑名流、劳动模范、科研标兵等。他们之所以能在本职工作中做出重大贡献，就是因为他们把大量的时间和精力投入到了自己的本职工作中，剩余的一些时间还要处理个人事务，真正能够投入到履行代表职务的时间就微乎其微了。人大代表的兼职性，决定了他们至少有两种身份，有不少代表有两种以上的身

---

〔1〕 王雷鸣：“十届全国人大代表名单公布”，载《法制日报》2003年3月1日，第8版。

〔2〕 郝铁川：“人大代表专职化是一个渐进过程”，载《法制日报》2003年4月24日，第4版。

份，当这些不同身份职务时间发生冲突时，人大代表很难取舍。如果连履职的时间都有没有保障，那履职的质量就可想而知了。

最后，现行兼职人大代表没有能力履行监督权。根据《宪法》和相关法律规定，我国人大代表在开会和闭会期间的权利有：提议案权，审查财政预算和决算权，质询和询问权，重大事项决定权，重大事项调查权，监督宪法、法律、法规的实施权。在全国人民昂首阔步奔小康的过程中，有很多问题值得关注，农村、农民、农业的三农问题，反腐败的制度制约问题，司法体制改革问题，保护私有制和私有财产问题等。这些问题的解决，不仅要求人大代表要熟悉宪法和相关法律法规，人大议事规则和议事程序，还要求人大代表知晓相关专业的法律、法规和规章，具备发现问题、调查问题、解决问题和总结经验的能力，这不仅是一个人综合素质的体现，也是对人大代表参政议政能力的特殊要求。我国宪政实践中，不少人（包括有的人大代表自身）对人大代表是一种职务始终认识不清，仅仅将其视作一种政治荣誉，而不是看成是一种职务。[3]因此，有的人大代表职务意识不强，执行代表职务不到位；有些人大代表直至任期届满，也仅仅是一个"哑巴代表"、"举手代表"。

相反如果将人大代表由兼职转化为专职，则有许多好处。人大代表从兼职变成专职，不仅是人大代表身份上的变化和法律地位的提高，而且是政治体制上的变革。专职人大代表制度有以下优越性：①人大代表专职化可以使其专心致志，将议政作为自己的职业，听取民情、反映民意、审议法案，而不是忙于自己的一亩三分地，将参加人大会议作为一种学习甚至是休息。[4]②专职人大代表的设置，可以避免自己监督自己的尴尬场面。兼职人大

〔3〕 许士光："人大代表首先是职务"，载《法制日报》2003年4月3日，第12版。
〔4〕 孙继斌："转换角色"，载《法制日报》2003年4月10日，第7版。

代表中，有不少是来自“一府两院”的工作人员，有人甚至是领导干部，这样，自己监督自己（同级“一府两院”工作人员兼职人大代表时），很难避免那种王婆卖瓜，自卖自夸的嫌疑；或者是下一级“一府两院”的工作人员兼任上一级人大代表，这样，由于工作上的近亲属隶属关系，形式上是监督与被监督的关系，实质上是领导与被领导的关系，是不是敢监督，的确值得怀疑。但专职人大代表的设置，可以避免这个问题，因为专职人大代表可以与原单位脱离从属关系，不受个人工作职务的影响，监督工作会做得放心大胆，理直气壮，起到人民代表应当起到的作用。③专职人大代表可以有充足的时间用于学习宪法、法律、人大议事规则、人大议事程序及其他专业部门法，有充足的时间进行调查研究和履行职责。人大代表被选出后，代表们来自不同的工作岗位，需要转换工作角色，转换工作方式。从政府工作人员、司法工作人员或其他事业单位、社会组织人员转换成人大代表；从被监督者的角色转换成监督者的角色；从部门、地方的角色转换成全国的角色。但由于工作性质和专业的不同，这种转换需要一个过程，不是一蹴而就的，需要有时间上的保障。另外，工作中的经验需要不断地积累，教训需要不断地总结，这也是一个需要时间的磨合过程。此外，人大代表议案、质询、询问的准备，重大特殊问题调查，法律、法规实施情况的监督，个案的监督，需要花费代表大量的时间，这样的工作量和工作时间，兼职人大代表是无法胜任的。

第二节　人大代表和人大常委会委员专职化的意义

依法治国已被写进我国宪法，作为治国的规范和标准，在我们的国家生活和社会生活中具有至高无上的地位。依法治国，概而言之，国家事务和社会事务的解决，最终依靠法律权威而不是

依靠个人权威，具体来讲，也就是依法行政，依法司法，公权力不得滥用，权力要受法律规范约束，让权力服从于法律，保障人权和自由等。而依法治国的大力推进主要依靠政府行政机关和国家司法机关。我国由于历史原因，实行法治的时间比较短，又处于社会主义初级阶段，公务员和司法人员的整体素质、法律意识和执法水平不高，公民也没有守法、敬法的传统和习惯。国家公权力的享有者违法办案、越权办案、滥用职权、不积极履行职权，以及一般公民随意毁约，社会诚信度低下的现象可谓比比皆是。在这种社会大背景下，人大及人大常委会对“一府两院”的监督是必不可少的，对推进依法治国也是必要的。打铁先要自身硬，这就需要人大代表要有娴熟的法律知识，可靠的政治素质，较好的道德素质、文化素质，还需要有充分的时间保障，这样的要求，兼职人大代表是无法做到的。

我国的政治体制是实行人民代表大会下的“一府两院”制，人大及其常委会选举产生政府和司法机关，政府和司法机关由同级人大及其常委会选举产生并受其监督，人大和“一府两院”是一种纵向的监督和被监督的关系。这不同于西方的三权分立制，三权之间是一种横向的分立和制约关系。根据《宪法》和《立法法》的规定，我国的宪法监督是由全国人大和地方各级人大来负责实施的，全国人大及人大常委会修改宪法并监督宪法实施，制定和修改基本法律，有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，有权撤销省级人大及人大常委会制定的同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性法规、决定和命令。地方权力机关有权撤销同级人民政府的行政规章、行政决定和行政命令。我国的行政立法、行政红头文件中超越宪法和法律的规定并不罕见，但我国的权力机关行使撤销权的监督却并不多见，致使一些地方基层人民政府的红头文件竟然敢置宪法于不顾，违宪、违法，而无人问津。老百姓怨声载道而无可奈何。出现这些情况，固然有

体制方面的原因，但这与人大代表的监督水平、监督能力，人大在国家政权体制中的权威低等因素也不无关系。设置专职人大代表，将其作为一项制度固定化、法律化，让人大代表敢于监督，经常性监督。那么，可有助于从根本上解决这个问题。

第三节　人大代表和人大常委会委员专职化程序设计

在针对人大代表和人大常委会委员专职化的程序上，笔者提出以下建议：

第一，人大代表职务与工作职务的衔接问题。公民被选为人大代表后，其人事关系、工作档案、工资、福利待遇应一律转到该级人大，与原工作单位脱离任何关系，避免受其干扰。人大代表任期届满，需要转移工作单位的，可以回原单位工作，也可以调到自己能够胜任职位的其他单位，如果因为任职人大代表期间得罪了地方的相关部门，无法选择合适工作的，也可以跨地区选择工作，而且任职后的待遇不得低于任职前的待遇。这是人大代表的职位保障权，是首先应该做到的，也是解除人大代表后顾之忧的必然途径。这也体现了人大代表的光荣和神圣，与人民代表大会是我国的最高国家权力机关相适应。如果当了一届或两届人大代表就等于变相下岗，那就没有人愿意当人大代表了。

第二，设置专门办公场所，便于联系群众，便于群众反映问题，便于解决问题。办公场所必须达到规定的面积，办公场所必须配备专职人员和相应办公设备，协助人大代表做好监督工作，这有利于人大代表开展联系群众、收集信息、调查研究、召开会议、准备议案等监督工作。

第三，专门财政经费。人大代表的监督身份，决定他们很有可能要得罪政府部门，人大的财政拨款不能由政府说了算，否则人大代表行使监督权只能睁一只眼闭一只眼，不敢监督到位。监

督者与被监督者之间不能存在互相牵制的利害关系，不然的话，权力与权力之间缺乏有效制约，坑害的只能是国家和人民的利益。人大代表的工资薪水、福利待遇可以参照公务员的规定，具体实施由人大自己操作。

第四，专职人大代表的设置应坚持少而精的原则。既然是专职的人大代表，其办事效率绝对要比兼职人大代表高，可只保留原代表人数的 1/4 至 1/3。同时，这也节省了一大笔财政开支。有观点认为把兼职代表变成专职代表，我国有 400 万人大代表，国家财力难以承受。精减人大代表数量，可以比较好地解决这一问题。

第五，规定专职人大代表的产生机制。既然是专职代表，数量少而精，就要把那些模范地遵守宪法与法律，密切联系选民，反映基层呼声，和人民群众同呼吸共命运，有热心、有责任心、有同情心的代言人选出来，尽心尽责为人民服务。专职人大代表的选举可以参照国外议员的选举。

第二十六章

人大代表履职素质的提高

第一节　人大代表的培训

人大监督权的实施与人大代表的素质息息相关。人大代表必须有良好的政治素质、过硬的法律素质、基本的文化素质，保证在人大会议召开期间和闭会之后，保质保量地完成宪法、法律赋予他们的监督职能。

一、认清形势，坚定做好代表培训工作的必要性

人大代表作为人民群众的代言人，肩负的责任重大而神圣。他们既是人民群众中的普通一员，又是和普通群众相区别的特殊群体，必须具备更高的素质和能力。为确保人大代表依法履行好职责，加强代表的系统培训，是必不可少的。

1. 认清代表身份的特殊性，坚持对代表进行培训。地方各级人大及其常委会工作的政治性、法律性、程序性、专业性都很强。人大代表是人民代表大会的组成人员，是地方各级人大的主体，这就要求人大代表必须具有较高的思想理论水平、政策水平、法律水平和广博的知识，必须具有宽广的视野和全局观念，必须具备较强参与管理地方事务和议政督政的能力。

2. 认清代表组成的广泛性，坚持对代表进行培训。据调查了解，人大代表文化程度较以往已有了较明显的提高，年龄结构更

趋合理，为代表执行职务奠定了良好的基础。但同时也应当看到，各级人大代表来自不同行业，知识水平、工作履历也各有差异，思想、政治、文化等素质参差不齐，把握政策、法律的能力和水平也不一样。不少代表往往对人民代表大会制度和人大工作缺少了解，对如何执行代表职务缺少经验，需要有一个学习和熟悉的过程。为更好促进代表作用的发挥和提高参政议政的质量，开展代表培训势在必行。

3. 认清代表工作的艰巨性，坚持对代表进行培训。由于人大代表的兼职性，不少代表，特别是新当选的代表普遍存在对代表身份认识不清、履行职责热情不高、发挥作用方向不明等问题，只把代表当做一种荣誉称号，没有真正认识到人大代表是一种神圣的职务，担负着代表人民行使当家做主权力的重要职责。所以，对人大代表集中进行培训，是当务之急。

二、拓宽视野，提高做好代表培训工作的系统性

人大代表依法履行职责时，必然涉及政治、经济、法律、科技、民族、文化等各方面的知识。因此，对代表开展培训，必须拓宽视野，系统地进行培训，为代表履职奠定坚实基础。

1. 开展理论培训，提高政治素养。我国是人民民主专政的社会主义国家，中国共产党是代表最广大人民利益的执政党，并以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导。在培训中，一定要组织代表全面、系统地学习党的基本理论知识，打牢理论基础，帮助代表树立正确的世界观、人生观、价值观，提高人大代表运用科学理论分析和解决实际问题的能力，增强政治敏锐性和政治鉴别力，在大是大非面前始终保持头脑清醒，自觉做科学发展观的忠实执行者、社会主义荣辱观的自觉实践者，坚定不移地走中国特色社会主义道路。

2. 开展业务培训，增强履职能力。人民代表大会制度从制度

上保证了人民当家做主，是实现好、维护好和发展好最广大人民根本利益的可靠保障，也是我们国家经受各种风险考验、克服各种困难的可靠保证。要通过培训，使代表深刻认识什么是人民代表大会制度，了解人大及其常委会的组成和职权、行使职权的基本原则和议事的基本程序等知识，在思想上、政治上充分认识和严肃对待自己手中的权力，切实履行好代表职责。

3. 开展法律培训，树立法制观念。人大代表的代表职权，集中体现为在人民代表大会会议上审议各项工作报告并参加表决；提出议案与建议、批评和意见。熟练掌握法律法规是人大代表必备的一项基本功，是人大代表履行好宪法和法律赋予的各项职权的前提条件。在培训中，一定要加大代表对宪法、组织法、代表法、选举法、监督法等法律法规的学习培训力度，让代表熟练掌握参政议政的基本知识、基本程序和技巧，牢固树立依法治国、依法行政的观念，提高代表依法履职的水平。

4. 开展技能培训，掌握科技知识。随着社会的发展，各种现代科技、信息知识层出不穷。在培训中，根据代表的实际情况，有针对性地开展培训，帮助代表更新知识、更新观念，以开阔的眼界、丰富的知识接受时代挑战。

三、创新方式，增强做好代表培训工作的灵活性

人大代表培训的方式、途径多种多样，应因时、因地、因人而异。在具体的培训工作中，应从以下几个方面入手：

1. 开展履职前培训。新的一届代表选举产生后必须进行培训，培训内容应包括基本理论、法律法规知识及党的路线方针政策等。重点培训学习相关法律法规内容及代表行使职权的有关法律程序。同时，也应坚持在每次人代会举行前后，利用一定时间组织代表学习，在闭会期间要分期分批有侧重地开展培训，不断提高代表的业务素质和履职水平。

2. 开展重点培训。在培训中，应该因材施教，对那些基础理论扎实，文化水平高，思想观念新，眼界开阔，对人民代表大会制度的各种知识及人大代表履职程序学得快、理解深的代表进行重点培训，让他们在各自岗位上不仅能履行好自己的职权，还能不断地帮助、带动身边的代表履职，起到传帮带作用。

3. 开展专题培训。在培训中，应该摒弃那种多而杂、粗略浮浅的培训模式，每次培训前确定主题，有针对性地开展。可选择如何当好人大代表、如何反映选民意见、如何开展调研、如何撰写议案建议、如何审议报告等主题，通过邀请专家学者或有经验的连任代表进行讲授等形式，多层次、多角度地开展培训，促使人大代表增强责任感和使命感，提高综合素质和履职能力，依法履行职责，充分发挥作用，维护好人大代表的良好形象。

四、注重效果，促进做好代表培训工作的实效性

提高履职能力，依法运用人民赋予的权力为广大人民群众谋利益，是代表培训的最终目的。因此，要切实注重培训效果，增强工作的实效性。

1. 通过培训，进一步增强责任意识。人大代表绝不只是一个荣誉称号，而是一种职务，是国家权力机关的组成人员，是代表人民来行使管理国家和社会事务，其肩负党和人民的信任和重托，使命神圣，责任重大。通过培训，必须让代表明确自身所处的重要地位和肩负的历史重任，始终保持奋发有为的精神状态，坚定正确的政治方向，牢固树立大局观念，时时刻刻心系群众。在具体工作中，正确处理执行人大代表职务与做好本职工作的关系，不能顾此失彼，不能将代表工作当做一般性的社会工作对待，更不能把依法履行代表职务视为额外负担，既要有干好本职工作的坚定信念，又要有当好代表的热情干劲，做到两促进，两不误。

2. 通过培训，进一步明确权利义务。通过培训，要让人大代表充分认识到，在依法行使好权利的同时，更要主动承担起模范地遵守宪法和法律、积极贯彻落实党委决策部署、自觉支持“一府两院”工作等各项义务。不能只讲权利不讲义务，也不能放弃权利空谈义务。在依法履职的过程中，积极宣传党的路线、方针、政策，密切党和政府与人民群众的联系；积极宣传人民代表大会制度，增强人民群众的人大意识、民主法制观念，保障宪法和法律法规及人大常委会各项决议、决定的贯彻实施；要把依法执行代表职务与从事个人职业活动严格区别开来，不能以执行代表职务进行个人职业活动。

3. 通过培训，进一步发挥代表作用。通过培训，使代表牢记人民的重托，珍惜人民赋予的权力，着眼大局、把握大局、服从大局、服务大局，想大事、议大事，通过闭会期间的活动，深入群众调查研究，体察民情，了解民意，集中民智，在代表大会上行使好各项职权，决定好重大事项，描绘好发展的宏伟蓝图。紧紧围绕关系改革发展稳定全局的重大问题、人民群众最关心的现实利益问题和法律法规实施过程中的突出问题开展监督，促进“一府两院”依法行政、公正司法，确保宪法和法律得到正确实施，确保行政权和司法权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到维护。努力做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。当好关注群众利益的贴心人、替群众排忧解难的热心人和反映群众意愿的代言人，经常倾听群众呼声、反映群众诉求，成为架设在党和政府与人民群众之间的连心桥。在生产和工作的实践中，恪尽代表职责，展现代表风采，当勤奋学习的模范、遵纪守法的模范、联系群众的模范和加快发展的模范。通过自己的模范行动，影响和带动群众，把人民群众中蕴藏的智慧和巨大力量凝聚起来，形成一心一意谋发展、聚精会神搞建设的良好氛围，为推动科学发展、促进社会和谐做出应有的贡献。

第二节　提高人大代表解决具体问题的能力

提高人大代表素养，对于更好地依法行使职权，发挥好国家权力机关的作用具有十分重要的意义。一名合格的人大代表，必须具有良好的政治素质、业务素质、文化素质和道德素质。怎样提高人大代表的素养，笔者将从以下一些方面进行阐述：

一、努力加强人大代表学习培训

1. 人大代表要搞好自学。我国的各级人大代表大多是兼职的，作为一个兼职的人大代表，必须加强自身学习，注重自学为主。要进一步学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想及科学发展观的理论；要认真学习我国的人民代表大会制度理论，学习《宪法》等法律法规及一些时事政治；要认真学习社会主义市场经济知识、现代科学技术知识及自己所从事的专业知识。

2. 要加强人大代表培训。县乡人大工作机构要建立有关代表活动培训制度，党校也应把人民代表大会制度的有关内容纳入培训课程。在代表任职期间，通过各种形式的培训，使代表能及时了解新形势、新情况，学习新的政策和法律法规，交流和研究履行代表职务的经验。尤其是对代表如何提议案、建议要进行专门指导，帮助他们提出高质量的议案、建议。通过学习和培训，确保代表学有所思、学有所悟、学有所得、学有所用。

3. 要加强对人大代表的教育，使代表在受教育中提升思想境界。人大代表虽然是各条战线、各行各业中的优秀分子，但他们必然存在一些不足，况且每个人的思想随时都在发生变化，有时可能无法很好地履行代表职务，甚至蜕变为犯错误者、犯罪者。这就要求我们要加强对人大代表的奉献精神、法制观念、代表意

识、全局观念等的思想教育，提高代表对人大性质、地位和作用的认识，从而提高其执行代表职务的自觉性和主动性。

二、不断活跃人大代表小组活动

1. 组织人大代表知情知政。代表要履好职，首先要知情知政，尽量扩大人大代表知情知政的活动参与和信息渠道。如组织人大代表参加各种会议、政府工作报告征求意见、城镇建设、招商引资工作、投资环境检查，以及有关本地区重大事项的座谈会，让代表了解本地区国家机关的主要工作情况。利用刊物和媒体向人大代表提供相关信息。要利用报刊、印发资料和工作简报，定期将新颁布的法律、法规和本地区人大代表工作的先进经验、本地区国家机关中心工作、重大事项、工作动态等信息及时传递给人大代表，利用本地区人大网站，为代表提供更多的信息资料，确保信息及时、全面、畅通。经常保持同人大代表的联系，为代表履职提供信息服务，尽可能增加代表的信息量，以满足代表履职需要，提高代表工作水平。

2. 组织人大代表开展执法检查、视察调研。把人大代表组织起来，有计划地进行一些专项调研工作。为了发挥人大代表的监督作用，近年来一些省市曾组织人大代表进行视察，应该说这是一个可喜的开端。但遗憾的是，除了开会和偶尔的视察之外，人大代表基本上都是处于一种分散状态。这显然不利于发挥人大代表的监督作用。笔者认为，应当由人大常委会把人大代表组织起来，分派他们进行一些有针对性的专项调查工作。比如，利用公款大吃大喝问题、法院判决执行难问题等，都可以组织人大代表进行一些秘密调研，然后在调研的基础上，向行政和司法机关提出监督意见。这样，对于促进某些问题的解决，对于加强法制和廉政建设，都有十分重要的意义。除了每次例会前的视察必须进行外，平时也要组织视察活动。闭会期间各人大代表活动小组要

围绕本地区的中心工作，本地区政府的阶段性重点工作，选民关心的热点、难点问题，根据本地区人大常委会要审议的议题，结合实际选择题目，开展视察和调研。

3. 组织人大代表走访选民、接待联系选民，建立人大代表微服私访制度。近年来，一些省市曾组织人大代表进行视察。这不能不说是一种好的开端。不过，这种视察基本上全都是公开进行的。人还未到，被视察单位就已得到通知。被视察单位自然早早做好了欢迎准备。这样，人大代表视察时看到的永远是生产蒸蒸日上、形势一派大好的景象，而真正的问题却发现不了，从而使监督完全流于形式。笔者认为，要使人大代表真正发现问题，起到监督作用。必须建立人大代表微服私访制度，秘密地进行调查，一旦发现问题，再公开地进行纠正和监督。为了保证人大代表微服私访的顺利进行，人大常委会应给人大代表一定的时间和经费保障。反映民意是人大代表的重要职责。笔者认为每个代表要确定一定数量的选民为联系对象，采取多种方式经常保持联系，听取意见和建议。组织代表向选民述职，接受选民对代表述职的评议。

三、加强对人大代表的监督

人大代表要有外压。法律规定，人民有权监督自己选出的代表，但在实际工作中执行得很不够。暂停代表职务和代表资格终止，仅仅是因为代表触犯了法律并受到司法制裁或调离本地区，至于人代会上的不发言、不提议案和建议，闭会期间长期不参加代表活动，不深入群众调查了解，缺乏社会公德，作风不正、损人利己等行为，则无人过问。因此，必须切实加强对代表行为的监督。一方面要加强对选民的宣传，唤起大众的民主意识，明确自己拥有监督代表特别是罢免代表的权力；另一方面要建立健全代表述职制度、代表辞职制度、罢免和补选制度，对那些因身体欠佳，社会兼职过多、本职工作繁重、工作岗位变化等不能保证

履行代表职务时间，或履行代表职务的能力太低难以履职、述职，测评结果不合格、违法乱纪、道德败坏、作风不好、群众负面反映强烈的代表，就应通过法定程序使其辞职或罢免。

四、赋予人大代表罢免一般干部的建议权

按照我国宪法的有关规定，人大代表只有权对本级行政首长和法院院长、检察院检察长提出罢免议案，而没有对一般干部提出罢免的建议权。笔者认为，这不但不利于发挥人大代表的监督作用，而且从逻辑上讲也是不科学的。从逻辑上看，既然人大代表对行政首长都有提出罢免议案的权力，那么对国家一般干部更应有提出罢免的建议权。从实际效果看，人大代表对一般干部没有罢免的建议权，那么，他们对行政和司法机关的监督就会显得软弱无力，这是已被实践证明了的。因此，笔者认为，必须赋予人大代表罢免一般干部的建议权，而且这种建议应当向人大常委会提出，由人大常委会作出是否罢免的最后决定。与此相适应，还应赋予人大常委会罢免一般干部的决定权。各级人大常委会应设立罢免干部委员会，该委员会除随时接受人大代表对各本级行政首长和法院院长、检察院检察长提出的罢免议案外，还随时接受和讨论人大代表对一般干部提出的罢免建议。一旦作出罢免决定，便立即生效。这样，人大代表的监督、建议，就不会再被有关单位和人员当做耳旁风。更重要的是，由此可以建立起一种罢免不称职干部的有效机制，这对于加强国家机关及其工作人员的工作，必将发挥十分重要的作用。

五、保障人大代表的人身自由和安全

我国《宪法》第 74 条明确规定，全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑

事审判。我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第19条也明确规定，县级以上的地方各级人民代表大会代表非经本级人民代表大会常务委员会同意，不受逮捕或者审判。虽然法律作了如此明确的规定，但在现实生活中，人大代表的人身自由和安全仍然得不到切实保障。湖南省娄底市人大代表颜跃明因在人大会议上提出罢免市长赵伯栋的议案，而被非法拘禁、残酷迫害长达7个多月的事件就是一个有力的证明。之所以如此，主要有三个原因：一是法律规定不完善。比如，《宪法》和相关组织法只规定，不经人大常委会许可，人大代表不受逮捕或者审判；但却没有规定违反这一规定的应受何种惩罚。这种只有禁止性规定没有惩罚性规定的立法，对于违法者没有任何威慑作用，因而侵犯人大代表人身自由和安全的行为自然也就难以禁绝。二是国家各级行政首长的权限缺乏限制，以致某些人自以为大权在握，便可践踏法律，为所欲为。1992年湖南省娄底市原市长赵伯栋之所以能成立专案组对人大代表颜跃明实施非法拘禁、残酷迫害，其原因就在于此。三是人大代表没有实权，甚至连罢免干部的建议权都没有。正因为他们没有实权，因而他们提出的建议和监督就没有分量，一些无法无天的行政官员也就敢于对他们滥施淫威。不难想象，如果人大代表的人身自由和安全都得不到切实保障，那么，谁还能把他们的监督当做一回事。因此，要发挥人大代表的监督作用，必须严格保障他们的人身自由和安全。为做到这一点，首先，要完善刑事立法。其次，对于违反宪法，不经人大常委会许可，为打击报复、公报私仇而侵害人大代表权利的，必须坚决追究刑事责任。最后，必须赋予人大代表罢免干部的建议权，使人大代表的监督权对行政权、审判权、检察权形成有力的制约。

人大代表的履职能力只有在实践中得到提升，才能实现人大代表为人民的宗旨。

第二十七章

人大监督程序的完善

人大监督程序的完善是一个渐进的过程，不仅取决于政治体制改革进程，还离不开经济和社会、文化领域的发展；不仅取决于人大制度理论的发展，更有赖于全国人大和地方各级人大的实践。笔者在此试就完善人大监督程序提几点想法。

一、人大监督的价值观

对于人大监督程序的完善问题，最根本的是树立一个什么样的价值观。程序本身没有价值判断，进一步完善的程序可以是一个良法，也可以是一个恶法。但是人大监督程序不能没有价值判断。要实现人大监督程序的正义，必须建立在民主的价值观下，如果没有这个价值观，那么进一步完善的监督程序完全可能走向另外一个极端。民主的问题，在五四时期的《新青年》上就已经成为一个旗帜。1945 年 8 月初，在抗日战争胜利的前夜，当毛泽东同志询问黄炎培先生对延安政权有何感想时，黄炎培对毛泽东坦诚进言，提出了著名的历史周期律。即一人、一家、一团体、一地方乃至一国，其兴也勃焉，其亡也忽焉。大凡初时，聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，但最终政怠宦成的也有，人亡政息的也有，求荣取辱的也有。总之，没有能跳出这个周期律的支配。并企盼即将取得全国政权的中国共产党能够找到一条避免重蹈历史覆辙，最终跨越历史周期律的新道路。面对民主人士的诤言，毛泽东满怀信心地答道：我们已经找到了这条新

路，我们能够跳出历史周期律的支配。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。应当说，新中国的缔造者对于如何跳出历史周期律、巩固新的政权是有着清醒的认识的。在人大监督制度的完善过程中，也必须高举民主的旗帜，按照民主的要求来完善监督程序。只有建立在民主的价值观下，才能保证进一步完善的程序符合大多数人的利益，得到大多数人的拥护，才能具有强大的生命力。这不仅是人大监督程序正义的要求，也是人民代表大会制度的本质要求。

二、完善人大监督程序的方法论

目前，人大监督程序散见于《宪法》、《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《全国人民代表大会议事规则》、《全国人民代表大会常务委员会议事规则》等法律法规之中。进一步完善人大的监督程序，采取何种方法是非常重要的。

1. 实施方法所应遵循的原则。罗尔斯（John Rawls）在其著作中阐述了三种程序正义，即纯粹程序正义、完善的程序正义和不完善的程序正义。

纯粹程序正义是指不存在结果正当与否的独立标准，只是存在一套公平、正义的程序，只要该程序被人们恰当遵守，不论得到的结果是什么，此结果都是公平、正确的。以赌博为例，赌博的程序是公开、公平的，自由参加赌博的人只要严格遵守这套程序，不论该赌博得到什么结果，它都是公平正义的。所以纯粹程序正义的特征是：无标准、有程序。

完善的程序正义是指存在一个先于程序的关于结果公平正义的标准，并且能够设计出一套得以使这个标准实现的正义程序，然后通过这个程序正义最终实现先前所设置的正确结果，以分蛋

糕为例，假定保证实现每个人平均分到份额相同的蛋糕这个结果，就需要设定分蛋糕的这个人最后领取蛋糕这个程序，通过分蛋糕的人最后领取蛋糕这个程序设计，来实现人人分得相同份额蛋糕这个公正结果，所以，完善的程序正义的特征是：有标准，有程序。

不完善的程序正义是指虽然有一种判断正确结果的独立标准，却没有可以保证达到它的程序，按照设计的程序不一定达到预期设计的公正结果，以刑事审判为例，即使法官完全按照之前设计的公正程序去开展审判活动，也不一定总能达到公正的结果，一个有罪的人可能会逍遥法外，无罪的人也可能会被判有罪。因此，该种程序正义的特征是：有标准，无程序。

在人大监督权的现实行使过程中，诸如人大对政府报告是否批准，对罢免案的提起是否合理正确等问题，很难有一个统一的判别标准。在不能预设一个确定的判别标准之前，完善的程序正义和不完善的程序正义都是不成立的。所以我们在完善人大监督程序的原则方面，应当遵循纯粹的程序正义，即只要坚持公平公正的监督程序，结果是否公正不应在考虑的范围之内。

2. 监督程序完善的主体与实施方法的选择。就目前人大监督工作实施的情况来看，地方各级人大及其常委会对监督内容、监督方式、监督力度等方面进行了多方面的探索和创新，积累了一定的经验。目前监督领域发生的新的进展也大多出现在地方各级人大，因此，地方各级人大及其常委会在完善监督程序方面可以发挥独特的作用。但是各地的情况差异很大，单纯由地方各级人大是很难统一地完成监督程序的完善工作的，需要全国人大及时吸收地方各级人大的经验，并加以统一，以法律的形式确定下来。在具体实施中，可以考虑在大陆法系的框架内，吸收英美法系的长处，主要应采取具体问题具体分析的实证方法。全国人大、全国人大常委会和有关的地方各级人大及其常委会可以对具

体事例中的程序进行逐一研究，并通过一定的程序固定下来。通俗地讲，就是“成熟一个、发展一个”。

3. 在体例上，可以有三种方式。一是制定专门的监督程序法；二是继续保持现有办法，根据监督的层次、类别，在宪法和不同的法律法规中体现；三是吸收上述两种方法的长处。从目前的情况看，制定人大监督法是必要的，在这个监督法里，监督程序应当是必要和重要的组成部分。制定监督程序的统一法律，有利于提高对监督程序重要性的认识，有利于各级人大在监督中正确地行使监督权。但是，当前人大监督正处于一个发展和变革的时期，各地人大在监督的形式、种类、方法上做了很多的探索，形成了多种多样的监督模式。许多监督的形式也在不断地探索、演进之中，在这个时候，制定监督程序法，有可能限制人大监督形式的发展和丰富，对促进监督是不利的，在起草中也很难将具体多样的监督形式全部归结到一部法律中。考虑到这一对矛盾，应当在宪法的大框架下，以统一的监督法为基本形式，以其他的法律、地方性法规、各级人大及其常委会的决定、决议为补充，共同构成法定的程序。

此外，从现实情况来看，短时期内建立起完善的法律程序是困难的。特别是在监督形式、监督内容不断丰富的情况下，单纯依靠人大及其常委会的立法机制来完善监督程序，需要一个比较漫长的过程。在这样的背景下，可以考虑以部分惯例代替法定的程序，来完善监督的程序。政治惯例的形成在英美法系国家是有传统的，英国的判例法系统本身来源于惯例。政治惯例在美国政治中的作用是非常巨大的，在美国政治惯例中，总统任期不超过两届的惯例就来源于乔治·华盛顿（George Washington）总统。我国尽管基本效仿大陆法系，但是在现实政治中政治惯例不仅是存在的，而且同样发挥着巨大的作用。比如政协每年一次的大会与人大会议同时召开，政协委员列席人大会议听取政府工作报

告，在法律上没有明确的规定，但自从1954年第一届人大以来就形成了这样的政治惯例，并对中国政治制度的形成产生了重要的影响。从现实情况来看，大陆法系和英美法系互相吸收对方的长处正在成为一种趋势。人大监督的形式非常丰富，除了监督法对监督程序进一步完善和其他相关法律、决定、决议的完善外，对一些监督程序采取政治惯例的形式加以确定，更加适合于发展中的人大监督制度。在宪法和其他有关法律、决定、决议和地方性法规之外，采取政治惯例的形式增强人大监督程序的正义性，不仅是可能的，也是必要的。

第一节　启动程序的完善

任何法律权利的实现，都必须要通过正当的法律程序。程序就是你要过河时必须走过的桥，或要乘的船。没有程序，就没有权利的实现，这是现代法治社会的一项普遍定律。在一定程度上说，法治社会是由一套程序规则支撑的权利体系。[1]人大监督权要付诸实施，必须有完整明确的监督程序。在这里笔者针对之前提出的一些问题，对人大制度存在的一些程序提出一些想法。

人大监督程序是关于人大及其常委会行使监督权，对监督对象监督行为的启动，对监督对象的处置、惩戒等前后相续的法定顺序、过程、方式和时限的规定。[2]大体而言，人大监督程序包括启动、报告和审议、处理审议意见、反馈研究处理情况等四个方面的机制。[3]就立案程序而言，我国对人大监督的规定十分宽

---

〔1〕 蔡定剑："加强人大监督亟需程序支持"，载《人民论坛》2006年第5期。

〔2〕 徐振光："当代中国社会转型与县级人大监督制度研究"，华东师范大学2007年博士学位论文。

〔3〕 许安标："人大及其常委会监督绩效分析"，中国政法大学2007年博士学位论文。

泛，在《全国人民代表大会组织法》和两个议事规则中大都只是重复宪法有关人大监督权的条款，在实践中导致很多时候无法操作。当务之急是要加强人大进行立案监督的立法工作。只有这样才能做到有法可依、有法必依。在没有立法之前可以比照《行政诉讼法》进行立案。

对于《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定的七种监督方式，人大对软性监督手段如听取汇报、视察等运用较多而对刚性监督手段如质询、特定问题调查等运用较少，这就直接导致了人大监督效果的弱化、权威性的丧失，不利于人大监督发挥其应有的实效。完善人大监督程序，首先是要强化刚性程序的行使，而刚性程序的行使重点又在程序的启动上，在目前实施的人大监督法律中有如质询、罢免及提请特定问题的调查委员会等刚性程序，而法律对此往往规定了较多的限制性条件。例如，质询的提出需要全国人民代表大会常委会组成人员 10 人以上的联名，而提请组织特定问题的调查委员会需要常务委员会组成人员的1/5以上书面联名。其亦没有明确规定质询应在什么状况下提出，提请调查委员会调查的特定问题包含哪些。这也就是说，要启动刚性程序是比较困难的，这里以质询程序为例，来讨论一下启动程序的难点及相应改进建议。

1. 适当修改限制性程序依据，《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 35 条规定，质询案的提出需符合以下条件：①质询案的提出主体必须是常委会的组成人员，虽然人大代表可以在代表大会期间依法提出质询案，但代表在列席常委会会议时，不能提出质询案，也不能与常委会组成人员共同联名提出质询案。②质询案的提出必须符合法定人数，它需要全国人大常委会组成人员 10 人以上的联名，需要省级、市、自治州人大常委会组成人员 5 人以上的联名，需要县级以上人大常委会组成人员 3 人以上的联名，才可以提出对相应层级“一府两院”的质询案。不符

合法律所规定人数的，不能作为质询案提出。③质询案必须通过书面方式提出，而不能以口头方式提出。④质询案必须针对本级政府或其有关部门、法院、检察院，不能针对其他机关或者组织提出，各级人大代表要提出质询案只能在会议期间以书面方式提出，并需人大主席团的同意方可展开。由于质询经验的缺乏，以及相关质询程序难以启动，监督实践中的质询案很少见。

因质询案的提出在人数上的要求过高，以及在人大代表以官员为主的情况下，官员互保，联合足够人数的代表变得十分困难。针对上述问题可从以下途径加以改进：一是转变以常委会组成人员为主的质询主体，让人大代表成为质询的主体，质询案可由人大代表提出，人大常委会或人大主席团进行形式审查，符合条件者，则应安排质询活动。二是在质询的时间上，可以增加定期的质询活动，由常委会安排每月的质询时间。三是在质询方式上，放开对质询书面化的要求，对于某些较小事件，可以允许代表通过口头方式提出，而较大事件仍需书面提出。四是降低质询案提出主体人数要求。

2. 明确规范引导性程序。现行法律中并未规定对什么样的问题可以提出质询，什么样的不可以。这种范围和内容上的空白，容易成为否定质询的借口，增加质询启动的难度。目前，对于质询的启动，较多学者认为应指向重大问题，而如何界定重大问题，较为可行的方法是从实践中成功的质询案出发进行摸索，通过总结成功的质询案，我们可以了解到质询主要是针对以下三种情形而启动的。一是针对“一府两院”出现违反政策、违反宪法和法律及其他有效性规定的情形提出质询。二是针对“一府两院”出现不依法执行本级人大及上级人大所作出的决议或者决定，不依法受理有关人大代表所提出的建议或者议案的情形提出质询。三是针对其所属行政区域范围内出现的重大事件及大众强烈反映的社会问题等情形提出质询。上述三种情形的重大问题，

我们可以在完善监督程序立法中将其规定为质询程序的强制启动情形。也就是说，但凡代表提出符合上述三种情形之一的质询，质询程序就必须启动。

总之，我们一方面要减少、修改一些限制性程序，让法律规定的监督方式真正运用到现实的监督活动中来，让纸上的法成为现实的法，发挥其应有的监督保障作用。另一方面要明确填补引导性程序，使监督有法可依，各项监督方式清晰、明确，各司其职，使人大监督程序得到完善，促进人大监督刚性程序的启动，发挥实效。

在具体的操作当中，首先应该要完善信息来源途径。只要有人民群众反映和来访的问题，均应登记在册。如果属于人大监督职权范围内的事件，就应立案审查，向主管领导汇报，启动监督程序。其次要保证信息来源畅通，让老百姓的冤屈有一个说理的地方。各级人大的监督机构也可主动启动监督程序，根据报纸、杂志、电台、电视台、网络等现代传媒报道的重大事件，以及本地区发生的重大事件，与有关国家机关失职、滥用职权有关系的事件等，人大应及时启动监督程序。此外，还需要专门机构、专门人员负责到底。有关事件人大监督机构立案后，根据职责分配，应由某一机构负责审查，该机构应派专职人员着手收集有关证据材料和事实材料，而且要负责到底，完成内部监督程序和外部监督的工作。

当然这些只是一些意见，其他还有许多内容需要在实践中不断地探索。

第二节　调查程序的完善

完善人大监督程序、增强人大监督的效果是社会主义民主法制建设的必然要求。程序是一个完整的过程，因此除立案程序

外，调查程序也是整个程序中极其重要的组成部分。在这个问题上，重点还是就特定问题的调查提几项建议：

一、在基本法中明确特定问题的范围

从人大监督的基本职能来看，特定问题调查应当涵盖以下一些涉及面广、影响重大或是引起群众强烈不满或引发上访、示威等群体性事件的问题：第一，政府侵犯公民合法权益的抽象行政行为，主要指政府针对辖区内社会发展和人民生活的重大立法和决策不当。第二，政府错误行政的具体行政行为和两院的不当司法行为，主要包括“一府两院”及其工作人员的失职、渎职行为，尤其是重大失职和滥用职权、徇私枉法、以权谋私和腐败等问题。需要特别指出的是，特定问题调查委员会调查的启动应当改变以前对事不对人的做法，对国家工作人员进行监督，而不仅为调查重大事件才启动对相关人员的调查。第三，“两院”不予受理、处理不力或处理错误的重大案件。第四，本辖区内具有重大影响的突发性事件。

二、在基本法中增加准司法权的规定

即参考西方国会调查权的权限设置，赋予特定问题调查委员会一些履行职责必需的保障性权力。例如，特委会在开展调查活动时，对无正当理由拒绝作证、拒绝出示相关记录资料或作伪证的机关和个人，有权建议执法机关或司法机关依法追究其行政责任或刑事责任，给予罚款、拘留甚至刑事处罚。再比如，特委会在调查中发现有关人员需追究民事、刑事责任的，有权交有关司法机关处理，有行政责任要追究的交由行政机关处理。受理机关应依法对违法人员作出处理并将结果向调查委员会或人大及其常委会报告，或直接重新组建特定问题调查委员会进行调查。

三、授权各地方各级人大因地制宜地就特委会的具体调查工作规定最长时限

这个时限可以是一个特定期限，亦可以是一个特定时段。若在最长时限内仍不能完成调查报告，人大常委会可以通过会议的方式，责成该特委会提交不能如期完成调查的说明，并责成其在延长期限内务必提交调查报告，或直接重新组建特委会进行调查。

四、在法律中增加对人大特委会调查工作的失职处理条款

在法律中明确规定，对未能如期完成调查工作，甚至在调查工作中有徇私舞弊、阻挠调查等不法行为的，依照其错误性质和情节轻重，追究相应的刑事、行政和民事责任。还可以由组建特委会的人大或者人大常委会向党委、政府或者司法机关建议，对特委会调查人员的失职行为给予纪律、人事或者法律处分。

五、调查工作的公开化和透明化

例如，公众有权通过法定渠道和程序，如听证、质询等来了解特委会的组成人员、调查事项，有权知晓调查报告的内容，以及特委会在调查中搜集到并用做描述被调查问题所依据的材料，并提出询问和质疑，特委会在不泄露国家机密的前提下必须作出回答。

以上就是笔者提出的一些粗浅建议，希望能够在以后的工作中有所作用。

第三节　处理程序的完善

第一，法律文书的完善。人大监督的问题，多以书面形式开展，监督过程中开展的活动也应以书面记载为主，监督的处理程

序也应以书面形式结束，处理程序应有完整的法律文书记载，存档备案，明确规定法律文书的份数、保管的机构、抄送单位，供人民群众监督。

第二，处理结果的明确性。人大监督的结果，必须给人民群众一个明确的交代，不能虎头蛇尾，不了了之。

第三，处理结果的说理性。人大监督的结果，不仅仅要明确，而且必须给予充分的理由说明，为什么要给予这样一个处理结果或者建议，要给予充分的说理。让“一府两院”在接受人大监督的过程中，有利于改进“一府两院”的工作。

第四，处理结果的时效性。人大监督必须坚持法律法规规定的时限，每一个质询案、询问案，对专项工作报告的审查，对相关特定问题的调查，应当在规定时限内完成，如果延期，也要向大会主席团或者同级人大常委会报告。

第五，处理结果的公开性。人大监督的结果，必须向社会公开或者公告，接受人民群众的监督。如果涉及国家秘密、个人隐私或者商业秘密的，在公开监督结果时，可做技术上的处理，但处理结果要向社会公布。

第四节　人大监督过程中公开制度的完善

公开原则在人大监督过程中是一个贯穿始终的原则，让国家权力在阳光下运行，才能够确保权力的健康行使。人大行使监督权，也应当坚持公开原则，为了确保公开原则的落实，笔者认为，应当完善人大监督过程中的相关公开制度。

在贯彻实施监督公开原则的过程中，人大常委会应在《各级人民代表大会常务委员会监督法》的框架内，根据自己的实际情况来制定操作细则，以制度的形式对监督公开的实施进行细化和规范。

第一，要建立完善的人大监督公开制度，需建立健全公民旁听人代会、常委会等会议制度，同时，还可在代表列席、公民旁听重要议题的主任会议等方面进行积极的探索，通过制定公开制度，明确公开的内容、程序、形式和载体，进一步规范和改进公开工作，以完善制度来促进和规范监督公开。

第二，要建立健全与新闻单位的联系协调制度。在巩固人代会、常委会会议、主任会议三会的录播、转播的同时，有条件的可以逐步建立直播制度，充分利用报纸、电台、电视、互联网等对会议全程进行公开直播报道，增强人大及其常委会决策、议事的公开透明度，便于人民群众直观地了解人大行使职权的全过程。

第三，要建立新闻发布制度，可以考虑在有条件的地方各级人大常委会建立新闻发布制度，定期向社会公布人大常委会依法监督工作、讨论决定重大问题、人事任免、“一府两院”执行人大常委会决议、决定，以及落实各种意见、建议情况，使人大监督工作情况及时、高效向社会和群众公开。

第四，在公开监督议题上，要把民生问题作为常规性公开议题。把为民办实事项目落实情况、城中村规划改造工作、规划编制、财政收支监督、依法行政工作、创建人民满意单位活动、发展城市公共设施、城区饮用水源保护、食品卫生工作、“五五”普法、工业集聚区建设、教育资源整合、新型农村合作医疗卫生工作、保障性住房建设、环境保护、土地整治、新农村建设工作等老百姓密切关注的热点问题，列入监督议题，通过人大工作简报、报纸、广播、电视台、人大网站等媒体向社会进行公开。在扩大公开范围上，定期向代表寄送常委会文件、人大工作简报、学习资料等刊物，及时通报常委会监督工作情况；邀请市人大代表列席常委会会议，参与常委会组织的执法检查、各项调研活动；在常委会决定重大事项、开展重要工作、调研审议议题时，

召开各类座谈会，注重倾听群众呼声，将人大监督工作置于广泛的群众基础之上。

第五，拓宽信息公开渠道。《各级人民代表大会常务委员会监督法》对于如何实施监督公开没有作具体规定，这为人大常委会在法律原则下根据实际情况积极探索和实践监督公开预留了空间。要在法律允许的范围内，不断创新和丰富公开的形式，积极拓展监督公开的渠道。一要强化人大刊物和网站建设。办好常委会会刊、公报、工作信息等机关刊物，提高时效性，把这些资料转变为公开文本，可在人大常委会办公场所或公共场所让公众免费查阅，或依公民申请赠阅；进一步建立健全人大网站功能，加快人大电子政务建设，一方面通过人大网站全面介绍人大及其常委会的工作动态信息，另一方面通过设立网上论坛、主任信箱、网上互动、投稿箱等方式，广纳群众意见建议，搭建与公众互动平台。二要充分发挥党报党刊、广播电视等社会新闻媒体的优势。通过消息、侧记、专题、摄影、音像等多种形式进行综合性或有重点的社会公布，通过在媒体上开办人大代表在线栏目，在遵守《保守国家秘密法》的前提下，建立人大机关网上档案库，方便人民群众上网查阅。三要通过适当的载体进行公开。法律对人大向社会公布监督工作的载体没有作出规定或限制。目前普遍采用的媒体公布、期刊公布、网站公布、新闻发布、宣传栏和电子显示牌公布，甚至短信公布都是合法有效的。公布信息的方式要根据内容的要求和效应的程度而定，公布不同的内容，要适当选择不同的载体。一般过程比较简单、群众关注的监督事项，使用电视、广播媒体公开；专业性较强的审计工作报告、财政工作报告等，使用纸质媒体或者网络公开，供人们有时间阅读分析；对社会关注的事件和热点、难点问题，可以运用广播电视媒体公开和纸质媒体公开相结合的方式，达到公开效果；对一些特定问题调查结果，针对特定人群或事件所提出的处理意见，涉及局部

保密的材料等，可以采取向人大机构查询的方式向社会公开，如类似国外议会的做法，公民或者组织可以持有效证件到人大机关查阅相关文件或经申请旁听人大有关会议等。

实践证明，公开是阳光，能照亮前进的方向；公开是防腐剂，能抑制权力的腐败；公开是天平，能称出人大履职的分量；公开是标尺，能丈量人大与人民之间是否有距离。因此只有将人大监督工作公开，才能真正接受人民群众的监督。

第五节　人大监督过程中特定监督程序的完善

在监督程序启动之后，人大及其常委会需依据具体的实施细则来执行监督程序，如会议的组织和表决程序、与其他机关的沟通协调程序、监督形式转换程序、监督决定执行程序与法律责任承担程序等。目前，我国监督法律在各项监督措施的实施方面有相关的规定，但规定仍不够具体，操作性相对欠缺。有些关键性的程序，如监督形式的转换、法律责任的承担等都缺乏明确的规定。这就使得法律的实际效用大打折扣。以下以质询程序中的相关规定为出发点来讨论监督实施程序的问题。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 37 条的规定，如果有超过半数的常委会组成人员对受质询机关所作出的答复表示不满意，说明受质询机关没有认真对待。为了充分发挥质询的监督效果，委员会会议或者主任会议可以决定受质询机关必须再次作出答复。再作答复，是口头答复还是书面答复，也由委员长会议或者主任会议决定。法律规定了在对被质询机关的答复不满意的情况下，可以要求其再作答复，但是对于再作答复应有的期限、次数及法律后果并未进一步规定。针对上述情况，我们可以进行相关的程序补充：一是在《各级人民代表大会常务委员会监督法》第 38 条规定的基础上，规定答复期限，要求被质询机关在规定的期限内答

复。二是在被质询机关作出第一次答复后，过半数的常委会组成人员表示满意的，质询程序终结。若过半数的常委会组成人员表示不满意的，常委会组成人员可要求被质询机关在规定时间内再一次作出答复，若对再一次作出的答复满意，则质询程序终结。三是常委会组成人员还可采取其他措施。如向常委会提出要求有关机关就所质询事项作一个专项报告的建议或要求组织相关的执法检查的建议等，甚至还可提出罢免或撤职等处理建议交付表决。

第六节 人大监督与社会监督、舆论监督的程序衔接问题

在我国，党和国家的监督体系是全方位、多层次的，人大监督、社会监督和舆论监督是这个体系的重要组成部分。其中，社会监督是指人民群众通过社会团体和社会组织、舆论机关、群众自治组织及人民群众个体，自行对党和国家机关制定的政策、法律，采取的行政措施和行政行为等提出批评和建议，对公职人员违法违纪行为进行控告、检举的一系列监督活动。〔4〕在当今的条件下，人大监督与舆论监督、社会监督相结合，强化监督力度，增强监督效果，是当前我国社会主义民主政治建设发展和人民代表大会制度不断完善的需要，是公开人大信息、让人民群众知政参政的需要，也是人大工作接受人民监督的需要。

人大监督与舆论监督、社会监督互为依存。人大监督的丰富社会内涵，给舆论监督提供了丰富而广泛的题材和素材；人大监督的实施过程，拓展了舆论监督的视角；人大监督工作探索创新的过程，增强了舆论监督的力度；舆论监督的即时性和广泛性，是人大监督了解社会民情的重要渠道，也放大了人大监督的效

---

〔4〕 林吕建：《驾驭权力烈马》，浙江大学出版社2003年版，第298页。

果；社会监督为舆论监督增加了一些限制，使之不会对社会造成恐慌；舆论监督、社会监督对人大监督工作的监督，是人大接受人民监督的重要途径，也将促进人大工作的创新与发展。

由人民来监督自己的政府，这是一项十分浩繁的系统工程，需进行长期的、坚韧不拔的努力，从当前的国情和实际出发，其中的一个重要环节，就是切实加强人大监督和舆论监督的有机结合。

首先，人大监督与舆论监督的有机结合，能突出人民性。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民依法选举产生并监督国家权力机关，国家权力机关产生并监督国家行政、审判和检察机关，国家行政、审判和检察机关各司其职，行使管理国家和社会事务的权力，从而形成具有中国特色的人民监督国家机关的基本框架。显而易见，作为国家权力机关的人大监督，是代表人民的监督，集中体现了人民的利益和意志，最具有广泛性和民主性，是人民监督体系的中枢。

舆论监督从表面上看是新闻媒体的监督，实质是人民监督的一种媒体形式。没有人民群众就形不成公众舆论，也就无所谓舆论监督。人民群众是舆论监督的主体，新闻媒体只是舆论监督的载体。舆论监督的公开性和群众参与性使它能较为直接地体现人民的监督意志。

由此不难看出，人大监督和舆论监督最具人民监督的特征，都是来自人民，依靠人民，代表人民，又服务于人民。它们的监督有许多共性：监督的主体是人民群众，主要是人民群众的代表和积极的政治参与者；监督的客体主要是各级各类权力的行使者；监督的目的不仅是揭露问题、批评缺点，反映人民的呼声，还提出建议和意见，有较强的警示性和预防性；都不直接处理问题；相对于内部监督来讲，又都是一种外在监督。因此，人大监督和舆论监督的有机结合不仅能集中体现人民监督的人民性，又

最终会强化人民监督的人民性。

其次，人大监督与舆论监督的有机结合，是强化人民监督的最佳途径。从法律赋予的地位和职权来说，人大监督是层次最高、法定性最强、最具权威性的监督。舆论监督作为一种社会的、公开的监督，其开放性、群众参与性和及时性是最强、最广、最快的。人大监督与舆论监督的有机结合，能集二者的优势和力量于一体，形成一种既有法律规范和保障所产生的巨大权威性，又有广大群众的参与所带来的广泛影响的新的监督效果，必定能大大强化人民监督的效能，推进社会主义民主政治的进展。政治体制改革是一个渐进的过程，不可能一蹴而就。从国情和现状出发，促进人大监督和舆论监督的有机结合，使二者优势互补、良性互动，不失为一种低成本、易操作、效果好的最佳途径。

在此笔者提出以下建议：

一、充分发挥人大常委会机关的主导作用

人大监督是人大工作的一项重要内容，人大监督与舆论监督有机结合的意义在于深化人大监督，增强监督的透明度和力度。因此，实现人大监督与舆论监督的有机结合，人大常委会机关必须唱主角，发挥主导作用，要把对人大宣传工作切实纳入常委会工作的重要日程。一是要解决常委会机关主抓人大宣传工作的领导的认识问题。领导重视是做好人大宣传工作的重要基础，目前人大宣传工作多数放在人大常委会的研究室，研究室的工作特点之一就是为领导决策提供思路，这种工作上的优势，为强化人大宣传工作提供了便利条件，从事这方面具体工作的同志应多向领导提出加强和改进人大宣传工作的建议，以引起领导的重视。二是要有专人负责人大宣传工作。人大新闻宣传工作是一项苦差事，需要勤于策划、勤于思考、勤于动笔，要选拔有一定文字功

底、责任心强的中青年干部从事人大新闻宣传工作。三是人大新闻宣传部门要与宣传部门和新闻单位积极主动沟通情况，共同办好宣传人大工作的专版、专栏、专题。四是要努力办好人大网站及内部刊物，发挥网络媒体的优势。五是建立与新闻单位互动的工作机制，使人大监督与新闻舆论监督相结合有章可循。

目前，新闻媒体与人大的合作，主要集中在人大常委会办公室工作部门，与人大及其常委会各个部门及人大代表的联系还很不够，联系的渠道也不够畅通，这就使得新闻媒体对人大及其常委会各部门开展监督工作的宣传有死角和盲区，不利于增强人大监督工作的透明度。因此，人大从事新闻宣传的同志要搞好协调和配合，建立和完善与新闻媒体的工作联系制度，年初要及时将年度宣传计划送党委宣传部门，及时为新闻单位提供常委会重要活动和重点工作情况，提出宣传报道的指导性意见，提供新闻采访线索，定期组织新闻单位集中时间到基层采访，提供信息、资料和服务。这一点对于促进人大监督与舆论监督的有机结合至关重要，是实现二者有机结合的必要前提。

二、充分发挥舆论监督的主渠道作用

新闻媒体是现代化的宣传工具，是舆论监督的重要载体和平台，是大众传媒的窗口。通过新闻媒体开展的舆论监督同样代表着国家的意志，反映着人民的心声。舆论监督是民众参与的监督，没有人民群众的参与，就无法形成舆论监督。舆论监督的公开性和公众参与性，是人民意志的体现。新闻媒体的公开性、群众参与性的特点决定了舆论监督具有人大监督不可替代的重要作用，新闻媒体必须发挥主渠道作用，利用它所具有的随机性、灵活性和广泛性的特点弥补人大监督由于开放度不够、宣传载体单一而难以达到预期目的的欠缺。因此，实现人大监督与舆论监督的有机结合，必须充分发挥舆论监督的主渠道作用，运用舆论监

督所具有的优势，客观、公正地报道事实真相，通过曝光来满足和保障公众的知情权、表达批评建议权，在社会上形成共鸣，从而给被曝光者一定的压力，促使问题的解决。这不仅有利于改进被监督部门的工作，促进法律、法规的实施，也弥补了人大监督的局限性。

因此，宣传部门和新闻单位必须发挥好主渠道作用，一是党委宣传部门要切实把人大宣传工作纳入党委宣传工作的重要组成部分，要有专门的部门和专人负责人大宣传工作，新闻单位也要有专门的领导负责人大宣传工作，层层建立并落实责任制。二是新闻单位要派专人负责人大宣传报道工作，人大新闻宣传工作政治理论性强，需要具备一定的专业法律知识，因此，从事人大新闻宣传的记者必须具备一定法律知识和文字功底，而且要有强烈的责任心和敬业精神，通常情况下，要保持工作的稳定性和连续性，不宜频繁更换，这是实现二者有机结合的根本保证。

三、在宣传内容上统一思想，达成共识

人大监督与舆论监督的范围相当广泛。从人大监督的角度来说，人大对“一府两院”的监督和“一府两院”接受人大的监督是法律明确规定的，是毫无疑义的，人大制定的法律法规要监督其实施；人大决定的事情要监督其落实，人大选举和任命的干部，要对他们进行有效的监督。人大监督既是一种制约，又是一种支持，但具体怎么监督和监督什么，却有一个切入点、着眼点和落脚点的问题。毛病要挑，问题要找，目的是改进和加强“一府两院”的工作，是为了本行政区域内的各项事业的发展。把握主旋律，坚持正确的舆论导向，这是我们在从事这项工作时必须时刻把握的原则。人大监督和舆论监督的最终目的，是为了促进工作，因此，我们在栏目确定选题的时候，一方面要紧紧围绕党委和人大常委会的中心工作，要紧紧抓住与人民群众息息相关的

问题；另一方面要从一切有利于工作的原则出发，引导受监督单位克服顾虑。在这点上，人大与新闻舆论部门联手出击，效果会比较明显。如近年来开展的中华环保世纪行活动，就是人大监督与舆论监督有机结合的典范，人大监督与舆论监督融为一体，互为补充，监督力度大大提高，取得了比较明显的成效。根据有关法律法规的规定，笔者认为，实现二者在监督内容上的有机结合，应把宣传的重点放在以下四个方面：一是人大常委会审议的重大问题，新闻部门要及时介入跟踪监督。二是人大确定的监督重点应为新闻部门所关注，并重点监督。三是人大监督的新做法，新闻媒体要广为宣传，参与监督。四是人民群众迫切要求，强烈呼吁人大监督的如经济建设、廉政建设、社会治安及一些贴近人民群众生活的热点、难点问题，从事人大宣传的同志要做好宣传报道计划，新闻部门要及时参与、大胆监督。人大常委会和新闻单位必须在对上述这四个方面的内容的宣传上统一口径，达成共识。同时，人大常委会要对新闻媒体的稿件认真审核把关，还要定期为新闻舆论部门出题目、提建议，以确保舆论导向准确无误地为人大监督工作服务，体现人大监督的权威性。

四、舆论监督应积极配合人大监督

要积极支持舆论监督，借助媒体宣传人大的监督工作。要充分发挥人大的监督职能，人大监督工作就必须在社会上有影响，为群众所了解。对人大及其常委会来说，应强化主动宣传的意识，与媒体加强沟通联系，及时通报情况，认真研究新闻媒体宣传人大工作的方法和手段，积极支持舆论监督，要综合利用，以形成合力。

要借助舆论监督改进人大工作。任何权力都必须接受监督，监督者也不例外。人大机关要自觉地树立依法接受监督的观念和意识。不要认为舆论监督只是帮助人大监督别人的，如果舆论监

督一旦涉及人大自身所存在的问题，这声音就不那么顺耳了。其实，这种监督既是对人大工作的监督，也是对人大工作的支持。要高度重视舆论监督中所涉及的各项意见和要求，正确对待舆论监督，一切从有利于工作的角度出发，善于借助舆论对人大工作的监督积极改进自身的监督工作。

人大监督要善于借助舆论监督，推动人大监督过程中一些难点问题的解决。人大监督与社会监督、舆论监督的目的是一致的，它不是给人出难题，更不是跟谁过不去，为的是发现问题、报道问题、解决问题，以更好地推动经济发展和社会进步。

最后在人大监督与舆论监督的结合中，要使舆论监督的形式更为多样化，内容更为丰富，角度更为新颖、独特，更加贴近实际、贴近生活、贴近群众，就必须积极探索人大监督与舆论监督有机结合的新形式。比如人大有关部门要与新闻媒体建立信息互通机制，规范运作。人大有关部门要加强对媒体的指导，与新闻媒体建立服务、协调、沟通和配合的信息互通机制，让媒体及时全面地掌握人大监督工作的动态，作出报道计划，做到心中有数，开展有效报道等。

当然加强社会监督和舆论监督，能够使人大的监督作用更加有效，同时，又是对人大监督的有利补充。社会监督和舆论监督的加强，有利于和人大的监督形成合力，从而更加有效、全面发挥人大的监督职能，更加有效地对权力进行监控。

结　语

中华民族伟大的复兴不能停留在口号上，而是要付诸伟大而又艰苦的实践。中华民族的伟大复兴，将是一个综合体的复兴，不仅经济要发达，而且政治制度和社会制度也要相应发展，这样才能相辅相成，相得益彰，用政治改革的成功来巩固经济发展取

得的成果。中国的崛起，应学习和借鉴西方发达国家的经验和教训，尤其是应该向与中国具有相同经历和一定渊源的国家学习。日本、原西德虽然是第二次世界大战的战败国，但它们的迅速发展和迅速崛起，与它们实行的政治制度不无关系。而政治体制运行的成功，毫无疑问是这两个国家顺利成为发达国家的重要因素，20 世纪 80 年代，亚洲四小龙的迅速崛起，也印证了政治体制良好运作与经济发展的良性互动。

人民代表大会制度是我国的基本政治制度，这一制度是否能够健康运行，关系到中华民族在 21 世纪的发展。政治制度必须与经济发展相适应，这是马克思主义的经典论点，无疑是正确的。我国的一切政治体制改革必须是围绕着这一基础，都要在坚持这一制度的基础上进行。面对人民代表大会制度，我们坚决反对两种观点：一是把人大制度当做是完美无缺制度的肯定观点；二是把人大制度当做是一无是处制度的否定观点。我们要辩证看待我国的人民代表大会制度，首先要坚持这一制度，然后是扬长避短，使其为我们的经济发展服务。在我国现行的政治实践中，改革发展人大制度的内容，主要体现在加强人大和人大常委会的监督权上，人民群众对人大和人大常委会的不满，也主要体现在人大监督的不力上，人大的监督在老百姓心目中没有树立应有的权威。我们的人大制度从内容和形式上并不比西方国家的代议制落后，关键是我们的人大监督权没有落实到位。

国家的权力不仅要分离，而且要分立。我们要坚持人大制度，要改革完善有关制度和内容，借鉴西方国家的监督经验，发挥人大监督的长处和优点，使其对“一府两院”的监督落到实处，防止和避免权力滥用，更好地尊重和保障人权，为国家的经济发展保驾护航，为 21 世纪中华民族的伟大复兴发挥不可或缺的作用。

参考文献

1. 杜力夫：《权力监督与制约研究》，吉林人民出版社2004年版。
2. 蔡定剑：《中国选举状况的报告》，法律出版社2002年版。
3. 刘政、程湘清：《人民代表大会制度的理论和实践》，中国民主法制出版社2003年版。
4. 刘瀚：《人民当家作主的法律保障》，法律出版社1998年版。
5. 刘国敏：《人大监督学》，湖北人民出版社1990年版。
6. 尤光付：《中外监督制度比较》，商务印书馆2003年版。
7. 张炜：《人民代表大会监督职能研究》，中国法制出版社1996年版。
8. 张劲松：《宪政视角下人大监督权研究》，广东人民出版社2009年版。
9. 张牢生：《人大制度建设论》，中国民主法制出版社2005年版。
10. 王启信：《国家权力机关监督概论》，山东人民出版社1994年版。
11. 钟海让：《法律监督论》，法律出版社1993年版。
12. 孔令望、孙潮等：《国家监督论》，浙江人民出版社1991年版。
13. 朱维究主编：《政府法制监督论》，中国政法大学出版社1994年版。
14. 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版。
15. 乔晓阳、张春生：《选举法和地方组织法释义与解答》，法律出版社2001年版。
16. 《马克思恩格斯全集》（第22卷），人民出版社1965年版。
17. 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年版。

18. 张根大、方德明、郭九如：《立法学总论》，中国经济出版社1991年版。
19. 于洪生：《权力监督中国》，广播电视出版社1991年版。
20. 刘国敏：《人大监督学》，湖北人民出版社1990年版。
21. 石柏林：《监督机制的法治模式》，湖南人民出版社2000年版。
22. 程效：《权力的制约》，江西人民出版社1999年版。
23. 许祖雄、朱言文：《民主法制与人大制度》，复旦大学出版社。
24. 李忠：《宪法监督论》，社会科学文献出版社1999年版。
25. 刘金国：《权力腐败的法律制约》，中国法学出版社2000年版。
26. 王寿林："权力与权力制约论纲"，载《天津社会科学》1997年第6期。
27. 胡连生："论公共权力的制约与监督"，载《理论探讨》2000年第4期。
28. 杜钢建："法哲学与人权法"，载《天津社会科学》1994年第5期。
29. 宋惠昌："现代社会权力结构新探"，载《政治与法律》1999年第1期。
30. 谢晖："权利与权力界分"，载《法律科学》1994年第3期。
31. 李琦："公民政治权利研究"，载《政治学研究》1997年第3期。
32. 童之伟："论法治民主"，载《法律科学》1998年第6期。
33. 陈国权："西方政治监督理论的发展逻辑"，载《国家行政学院学报》2000年第3期。
34. 张朝霞："法治论纲"，载《国家检察官学院学报》1997年第6期。
35. 张骐："论法律监督的法治化"，载《法学》1998年第12期。
36. 邓传明："论法治国家的权力制约"，载《法学评论》1997年第2期。
37. 尹中卿："坚持和完善人民代表大会制度"，载《求是》2009年第9期。

38. 石永宁："人大监督应当是两种力量"，载《海南人大》2005 年第 7 期。
39. 王利华："人大代表履行职务存在问题与对策"，载《人大研究》2004 年第 2 期。
40. 蔡定剑："公开竞争和秘密投票方能避免贿选"，载《南方农村报》2002 年 4 月 16 日。
41. 李南华："探索人大监督工作新形式"，载《瞭望》2002 年第 12 期。
42. 马锡元："我国国家机关组织和活动的原则"，载《人民日报》1954 年 11 月 18 日。
43. 许士光："人大代表首先是职务"，载《法制日报》2003 年 4 月 3 日。
44. 郝铁川："人大代表专职化是一个渐进过程"，载《法制日报》2003 年 4 月 24 日。
45. 罗亮："论我国地方各级人大监督制度之发展路径"，载《学习月刊》2010 年第 22 期。

后　记

这本专著虽然是以我个人的名义出版的，但在写作过程中，得到河北大学的骆忠军同学，西南财经大学的张云同学，西南科技大学的侯兰同学，宜宾学院的田佳、党伟等同学的大力支持和热情帮助，他们在构架专著结构、搜集资料、修改等各个环节上，都做出了具体贡献，在此表示感谢。

另外，还要感谢我的同事雷安军博士，他不仅帮助我联系出版社，还帮助我修改专著。

最应该感谢的是法律界重量级的出版社——中国政法大学出版社，其编辑认真仔细地审稿，编辑部主任彭江先生耐心周到地支持和服务，才使得专著能够顺利出版，在此表示衷心感谢。

李凤军

2015 年 4 月 30 日